

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 DE CONFORMITÉ

BOSNIE- HERZÉGOVINE



Adopté par le GRECO
à sa 98^e réunion plénière (Strasbourg, 18-22 novembre 2024)



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



I. INTRODUCTION

1. Le Cinquième Cycle d'évaluation du GRECO porte sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs.
2. Le présent Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités bosniennes pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle sur la Bosnie-Herzégovine, adopté par le GRECO à sa 92^e réunion plénière (28 novembre – 2 décembre 2022) et rendu public le 9 mars 2023, avec l'autorisation de la Bosnie-Herzégovine.
3. Conformément au règlement intérieur du GRECO¹, les autorités bosniennes ont présenté un rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation. Ce rapport a été reçu le 28 juin 2024 et a servi de base au présent Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé la Roumanie (pour les hautes fonctions de l'exécutif au sein des gouvernements centraux) et l'Autriche (pour les services répressifs) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignés M. Sorin TĂNASE, au titre de la Roumanie, et Mme Brigitte ROM, au titre de l'Autriche. Tous deux ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du présent rapport.
5. Le Rapport de Conformité examine la mise en œuvre des recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation, et donne une appréciation globale du niveau de conformité de l'État membre avec chacune d'entre elles. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un nouveau rapport de situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

6. Le GRECO a adressé 25 recommandations à la Bosnie-Herzégovine dans son Rapport d'Évaluation. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

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

7. Les autorités évoquent dans la perspective du présent rapport la loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans les institutions de Bosnie-Herzégovine (désignée ci-après par « la loi sur les conflits d'intérêts » ou « la loi »), adoptée par l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine (B-H) le 8 mars 2024². Ce texte est entré en vigueur huit jours après sa publication au Journal officiel de B-H, et en application six mois plus tard, le

¹ La procédure de conformité du Cinquième Cycle d'évaluation est régie par le règlement intérieur du GRECO tel que modifié (articles 31 révisé bis et 32 révisé bis).

² Journal officiel de la B-H n° 18/24, publié le 15 mars 2024.

23 septembre 2024. Il vise à prévenir les conflits d'intérêts et les influences privées dans la prise des décisions, à renforcer l'intégrité, l'objectivité, l'indépendance, l'impartialité et la transparence de l'exercice des fonctions publiques, ainsi que, d'une manière plus générale, à prévenir et à combattre la corruption au sein des institutions de B-H et à renforcer la confiance publique en elles.

8. La loi sur les conflits d'intérêts s'applique aux titulaires de fonctions publiques au sein des institutions de B-H : personnes élues ou nommées, chefs d'une institution de B-H ou toute personne dont la sélection ou la nomination sont soumises à l'approbation de l'Assemblée parlementaire, de la Présidence ou du Conseil des ministres de B-H (article 4(a)). En relèvent aussi les chefs de cabinet et les conseillers des personnes élues ou nommées au sein d'une institution de B-H. Cela signifie qu'elle s'applique à toutes les personnes identifiées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle sur la B-H comme exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE), à savoir les membres de la Présidence de la B-H, le président du Conseil des ministres, les ministres et les vice-ministres, ainsi que leurs chefs de cabinet et leurs conseillers, considérés comme des agents publics.
9. Les autorités précisent que la loi définit la notion de conflit d'intérêts et couvre les incompatibilités, l'interdiction d'exercer d'autres fonctions publiques et d'autres activités, ainsi que les incompatibilités liées aux entreprises privées. Elle fait obligation aux agents publics de déclarer régulièrement leur patrimoine et leurs intérêts financiers. Elle crée une Commission d'examen des conflits d'intérêts (ci-après désignée par « la commission »), composée de sept membres nommés pour un mandat non renouvelable de cinq ans par l'Assemblée parlementaire de B-H, sur des critères de compétence, de réputation et d'expertise. Dans ces nominations, l'Assemblée parlementaire de B-H doit veiller à ce que la composition de la commission assure la représentation à parité des Bosniaques, des Croates et des Serbes. Ne peuvent siéger à la commission les titulaires d'une fonction publique ou toute personne qui, dans les cinq ans précédant sa candidature à la commission, a été membre d'un parti politique, d'une chambre de l'Assemblée parlementaire, du Conseil des ministres de B-H, d'une autorité de B-H à tout niveau de gouvernance, d'une assemblée ou d'un conseil municipal, ou encore maire d'une ville ou d'une commune. Le secrétariat de la commission est assuré par l'Agence pour la prévention de la corruption et la coordination de la lutte contre la corruption (APIK). Les membres de la Commission ont été nommés par l'Assemblée parlementaire de B-H en octobre 2024 et la Commission a tenu sa réunion constitutive le 14 novembre 2024.
10. La loi définit la procédure que suit la commission pour déterminer si un acte ou une situation impliquant un agent public constitue une infraction, ainsi que les sanctions que peut infliger la commission à l'agent public coupable d'une telle infraction. Si elle a des raisons de penser qu'un agent public pourrait avoir enfreint la loi, la commission le signale dans les huit jours au bureau du procureur compétent.

Recommandation i

11. *Le GRECO avait recommandé 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.

12. Les autorités de B-H indiquent que les contrôles d'intégrité du/de la président(e) du Conseil des ministres, des ministres et des vice-ministres sont prévus aux articles 9 à 11 de la loi sur le Conseil des ministres de B-H. Une personne ne peut présider le Conseil des ministres, être nommée ministre ou vice-ministre si la Commission électorale centrale de B-H détermine qu'elle ne satisfait pas à des conditions définies dans ce texte (article 10c). Avant de nommer une personne à l'une de ces fonctions, la Présidence de B-H ou le/la président(e) du Conseil des ministres doit demander à ladite personne de fournir certaines informations (article 10d), notamment sur ses fonctions antérieures, son emploi et ses responsabilités, son patrimoine et ses intérêts financiers. L'Agence d'investigation et de protection de l'État (SIPA) vérifie les informations et soumet un rapport final à l'autorité chargée de la nomination. La Commission électorale détermine si la personne concernée remplit les conditions exigées pour sa nomination et transmet sa confirmation à l'autorité chargée de la nomination (article 10c). Une personne ne peut être nommée aux postes de président(e) du Conseil des ministres, de ministre ou de vice-ministre si la Commission électorale estime qu'elle ne remplit pas les conditions visées à l'article 10c de la loi sur le Conseil des ministres de B-H.
13. En ce qui concerne les chefs de cabinet des membres de la Présidence de B-H, directement nommés par chaque membre, les autorités renvoient à l'adoption de la loi sur les conflits d'intérêts (voir ci-dessus), qui s'applique à tous les PHFE couverts par la présente évaluation. Ce texte contient des dispositions sur des questions liées à d'éventuels conflits d'intérêts, sur la manière de les identifier et de les traiter, ainsi que sur d'autres aspects de l'intégrité. Elle prévoit des contrôles appropriés et des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas d'infraction. Son article 16 impose aux agents publics de présenter dans les 30 jours suivant leur entrée en fonction une déclaration de patrimoine pour eux-mêmes et leurs proches.
14. Le GRECO relève que les autorités indiquent à présent que les contrôles d'intégrité du/de la président(e) du Conseil des ministres, des ministres et des vice-ministres figurent dans la loi sur le Conseil des ministres de B-H. La personne dont la nomination est proposée doit notamment soumettre une déclaration d'intérêts, et la Commission électorale centrale évaluer si elle est éligible et si sa nomination ne suscite pas d'incompatibilités. Cette partie de la recommandation a donc été mise en œuvre de manière satisfaisante.
15. Le GRECO observe également que la nouvelle loi sur les conflits d'intérêts impose à tous les PHFE de soumettre une déclaration de patrimoine dans les 30 jours suivant leur entrée en fonction. Or, pour la nomination des PHFE autres que les membres du Conseil des ministres, il n'y a pas de contrôle formalisé assorti de critères d'intégrité univoques (concernant notamment les conflits d'intérêts potentiels liés à leurs intérêts et/ou à ceux de personnes à charge, leurs dettes, leurs activités accessoires, leurs liens avec des lobbyistes ou des tiers cherchant à influencer des décisions, etc.). Le GRECO considère donc que la recommandation n'a pas été mise en œuvre pour les chefs de cabinet des membres de la Présidence de B-H.

16. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii

17. *Le GRECO avait recommandé 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.*

18. Sur la première partie de la recommandation, les autorités renvoient à nouveau à la loi sur les conflits d'intérêts, adoptée en mars 2024 (voir recommandation i). S'agissant de la seconde partie de la recommandation, elles précisent que les noms et compétences d'un certain nombre de chefs de cabinet et de conseillers sont publics et aisément consultables sur les sites Web des ministères concernés. Il s'agit notamment des chefs de cabinet et des conseillers des cabinet des membres de la Présidence de B-H³, ainsi que des chefs de cabinet et des conseillers des cabinets du ministre de la Défense⁴, du ministre des Communications et des Transports⁵, du ministre des Affaires civiles⁶, du ministre des Affaires étrangères⁷, du ministre du Commerce extérieur et des Relations économiques⁸ et du ministre des Droits de l'homme et des Réfugiés⁹.

19. Le GRECO constate que la loi sur les conflits d'intérêts adoptée en mars 2024 ne prévoit pas pour les agents publics de contrôles d'intégrité au sens de la première partie de la recommandation. Les contrôles 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 devraient permettre à l'autorité compétente d'apprécier la vulnérabilité à la corruption d'un agent public dès son recrutement. Sans cette procédure, le GRECO considère que la mise en œuvre de la première partie de la recommandation appelle des actions complémentaires. Pour ce qui est de la seconde partie, le GRECO constate avec satisfaction que les noms et compétences de certains chefs de cabinet et conseillers sont publiés en ligne, ce qui est une bonne chose. Toutefois, ces informations ne s'étendent pas aux neuf ministères, elles sont parfois incomplètes, et les compétences ne sont pas toujours mentionnées. Le GRECO ne peut donc que conclure que cette partie de la recommandation a été tout au plus partiellement respectée. Il encourage les autorités à poursuivre leurs efforts de transparence dans ce domaine.

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

³ <http://www.predsjednistvobih.ba/kab/default.aspx?id=60337&langTag=en-US>

⁴ http://www.mod.gov.ba/MO_BiH/Struktura/ministar_odbrane/kabinet/default.aspx?id=21764

⁵ <http://www.mkt.gov.ba/Content/Read/sef-kabineta-ministra?lang=en>

⁶ <http://www.mcp.gov.ba/Content/Read/kabinet-ministra?lang=en>

⁷ https://mvp.gov.ba/ministarstvo/ministar/pitajte_ministra/default.aspx?id=7406

⁸ <http://www.mvteo.gov.ba/Content/Read/kabinet-ministra-kontakti?lang=bs>

⁹ <https://mhrr.gov.ba/pdf/default.aspx?id=6441&langTag=bs-BA>

Recommandation iii

21. *Le GRECO avait recommandé 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 devait 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.*
22. Les autorités indiquent que l'Agence pour la prévention de la corruption et la coordination de la lutte contre la corruption (APIK) a commencé à préparer sur le mode participatif une stratégie 2024-2028 de lutte contre la corruption, accompagnée d'un plan de mise en œuvre. Le groupe de travail constitué à cette fin a rassemblé des représentants de 38 institutions et organes de tous les niveaux de gouvernance de B-H, avec contributions et participation de la société civile. Il s'est réuni à quatre reprises au total. Il s'est entendu sur le projet final de stratégie et de plan d'action, puis a mené une consultation par voie électronique : tous les avis des institutions compétentes ont été recueillis et le projet a été soumis au Conseil des ministres de B-H, qui a adopté la stratégie 2024-2028 de lutte contre la corruption et son plan de mise en œuvre le 18 juin 2024.
23. Les autorités font valoir que l'adoption de la stratégie et de son plan d'action est alignée sur les 14 grandes priorités que doit respecter la B-H pour adhérer à l'Union européenne, dont la lutte contre la corruption. La stratégie et son plan comportent cinq volets interconnectés : les principes généraux, la vision, les objectifs stratégiques et les programmes, ainsi que les activités de soutien à la réalisation de la vision et des objectifs. Les objectifs généraux de la stratégie sont de fixer des priorités dans la prévention de la corruption et les mesures anti-corruption, les principes et les dispositifs d'action conjointe de toutes les institutions de B-H, ainsi que de toutes les parties de la société dans ce domaine, et de réunir ou d'améliorer les conditions permettant de réduire le niveau réel et perçu de la corruption et de promouvoir des valeurs sociales positives telles que l'intégrité, la responsabilité et la transparence. Les trois grands buts stratégiques sont le renforcement du système de prévention et des mécanismes de coordination, le renforcement des dispositifs de détection et de preuve des actes criminels de corruption et la poursuite des auteurs, et le renforcement de la coopération interinstitutionnelle, régionale et internationale.
24. La stratégie impose à toutes les institutions de B-H de se doter de leurs propres plans de lutte contre la corruption (activité 3.1.3.) reprenant les actions standardisées et spécifiques définies dans le plan d'action. Les mesures spécifiques de ces plans de lutte contre la corruption valent pour tous les employés des institutions, y compris les PHFE. Le secrétariat général du Conseil des ministres de B-H a adopté pendant la période qui a précédé l'adoption de la stratégie un plan de lutte contre la corruption en son sein pour l'année 2022. Un plan de lutte contre la corruption au sein de la Présidence de la B-H a également été adopté pour l'année 2023. Dans le sillage de l'adoption de la stratégie, ces institutions et les neuf ministères doivent adopter de nouveaux plans de lutte contre la corruption pour la période couverte par la stratégie (2024-2028).

25. Les autorités signalent que des ministères du Conseil des ministres de B-H¹⁰ ont adopté des plans d'intégrité, avec le concours de l'APIK. Ces plans sont publics et mis en œuvre en permanence. Le secrétariat général et le cabinet du président du Conseil des ministres de B-H ont également adopté leurs propres plans d'intégrité, qui contiennent une évaluation de tous les risques de corruption et dressent la liste de toutes les mesures prises en ce qui concerne le professionnalisme, l'éthique, l'intégrité et les risques de corruption. Ces documents définissent clairement et systématiquement des actions spécifiques, des responsabilités et des calendriers, avec indicateurs de bonne mise en œuvre, dans un but de renforcement de l'intégrité et de réduction des risques de corruption et d'autres formes de comportements non professionnels. Les plans d'intégrité se fondent sur les résultats des évaluations menées par chaque institution sur les risques de corruption en son sein, ainsi que sur d'autres irrégularités comme les manquements des employés à l'éthique ou au professionnalisme.
26. Le GRECO se félicite de l'adoption, en juin 2024, de la stratégie 2024-2028 de lutte contre la corruption, assortie de son plan de mise en œuvre. Il prend également note de l'adoption du plan 2022 de lutte contre la corruption au sein du secrétariat général du Conseil des ministres de B-H, et du plan 2023 de lutte contre la corruption de la Présidence de B-H. Ces documents visent à renforcer la prévention de la corruption et la coordination dans ce domaine, et définissent une série d'actions à entreprendre dans un délai donné. Le GRECO constate par ailleurs que plusieurs ministères se sont dotés de plans d'intégrité, ce qui est une heureuse pratique. Toutefois, et comme l'indique le Rapport d'Évaluation, ces plans n'examinent pas dans leur ensemble les risques spécifiques auxquels sont exposés les PHFE au sein du gouvernement (paragraphe 53), et les ministères n'en ont pas tous adopté.
27. Le GRECO regrette que la politique de lutte contre la corruption reste fragmentaire, les autorités ayant opté pour plusieurs documents plutôt qu'un seul spécifiquement consacré aux PHFE ; il n'en reconnaît pas moins que les plans de lutte contre la corruption du Secrétariat général du Conseil des ministres et de la Présidence contiennent des mesures spécifiques d'atténuation des risques de corruption parmi les PHFE. Avec l'adoption de la nouvelle stratégie, de nouveaux plans anticorruption devront être préparés par chaque institution. Le GRECO rappelle que ces plans devraient se fonder sur une évaluation des risques centrée spécifiquement sur les PHFE. Il encourage les autorités à veiller à ce que les mesures prévues dans la stratégie et les plans d'action correspondants soient effectivement déployées et concourent à la création d'un cadre durable de prévention de la corruption au sein de l'État, couvrant tous les PHFE.
28. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

¹⁰ Ministère de la Sécurité, ministère de la Justice, ministère des Finances et du Trésor, ministère de la Défense, ministère des Communications et des Transports, ministère des Affaires civiles, ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés.

Recommandation iv

29. *Le GRECO avait recommandé (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 (ii) d'assurer un suivi et une mise en œuvre adéquats de ce code.*
30. Les autorités indiquent que la loi sur les conflits d'intérêts adoptée et publiée en mars 2024 traite de toutes les questions ayant trait au comportement des PHFE, auxquelles elle fournit des instructions claires sur les conflits d'intérêts et d'autres questions touchant à l'intégrité. L'article 5 aborde la conduite des agents publics (obligations et responsabilités); l'article 6 les autres fonctions et incompatibilités; l'article 7 les incompatibilités concernant les entreprises privées; l'article 8 les cas de démission obligatoire des agents publics; l'article 9 les activités interdites aux agents publics en présence de conflits d'intérêts; l'article 11 l'emploi d'agents publics dans des organisations non gouvernementales à but non lucratif; l'article 13 les restrictions imposées après cessation des fonctions; l'article 14 les activités interdites aux agents publics, y compris l'exploitation d'informations confidentielles ou d'autres informations privilégiées et l'interdiction d'accepter des cadeaux; et l'article 15 l'acceptation de cadeaux.
31. S'agissant de la partie (ii) de la recommandation, les autorités indiquent que le contrôle du respect de la loi sur les conflits d'intérêts relève de la Commission d'examen des conflits d'intérêts. La loi précise la procédure de détermination des violations de ses dispositions (chapitre VII), et les sanctions que peut infliger la commission aux agents publics en cas de manquement (chapitre VIII).
32. Le GRECO constate que les autorités n'ont pas adopté de code de conduite s'appliquant spécifiquement aux PHFE, mais une loi au contenu similaire qui couvre tous les PHFE. Si les dispositions de la loi sur les conflits d'intérêts relatives à l'acceptation de cadeaux, aux incompatibilités, aux activités extérieures, aux restrictions imposées après cessation des fonctions et aux conflits d'intérêts vont indéniablement dans le bon sens, il constate l'absence d'orientations détaillées expliquant les principes et les règles d'éthique que demandait le Rapport d'Évaluation (paragraphe 60). Il estime que la loi devrait être accompagnée d'un guide assorti d'illustrations et/ou d'exemples facilitant sa compréhension et son application pratique. En ce qui concerne la seconde partie de la recommandation, le GRECO se félicite du dispositif de suivi et de répression des infractions à la loi : la Commission d'examen des conflits d'intérêts peut engager (d'office ou à la demande d'un agent public) des procédures pour déterminer si la loi a été enfreinte, et infliger des sanctions en conséquence. Il s'agit là d'une avancée significative. Cela dit, le GRECO note que la commission ne fonctionne pas encore. Il attend avec intérêt des informations plus précises sur ses activités et sur l'application de la loi. À la lumière de ce qui précède, il considère que les deux parties de la recommandation n'ont tout au plus été mises en œuvre que partiellement.

33. Le GRECO conclut donc que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v

34. *Le GRECO avait recommandé (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.*
35. Les autorités indiquent à propos de la partie (i) de la recommandation que l'APIK a demandé une augmentation de son budget pour 2024¹¹. L'annexe de la demande qu'elle avait envoyée au ministère des Finances et du Trésor de B-H prévoyait la création de quatre postes¹², qui lui permettraient de répondre à l'augmentation de son volume de travail et représenteraient le minimum nécessaire à la réalisation des objectifs qui lui ont été assignés. La demande a toutefois été rejetée par le ministère des Finances et du Trésor de B-H. L'APIK dispose actuellement de 32 employés, sur les 33 postes approuvés dans le budget en cours. Elle est financée sur le budget de l'État ; son propre budget couvre les salaires, les traitements et les indemnités des employés, les frais de matériel et les investissements nécessaires à son fonctionnement de base.
36. En ce qui concerne la partie (ii) de la recommandation, les autorités signalent que la Chambre des peuples de l'Assemblée parlementaire de B-H a nommé à sa session de juillet 2022 un nouveau directeur ainsi que deux directeurs adjoints de l'APIK. Elles précisent que ces élections ont été ouvertes et transparentes, conformément aux dispositions de la loi sur l'APIK (article 13, paragraphes 1 et 4) et de la loi sur les nominations ministérielles, les nominations au Conseil des ministres et autres nominations de B-H. Ce texte prévoit notamment, dès le recrutement, la vérification de l'absence de tout conflit d'intérêts qui ferait obstacle à la nomination.
37. Le GRECO observe que l'APIK dispose actuellement de 32 employés, contre 31 au moment de sa visite sur place. Quatre nouveaux postes ont été demandés par l'APIK en 2024 afin de faire face à l'augmentation de sa charge de travail. Toutefois, ces postes n'ont pas été attribués et aucune ressource supplémentaire ne lui a été allouée pour 2024. Dans ce contexte, il semble donc prématuré pour le GRECO de considérer que la première partie de la recommandation a été même partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne la seconde partie, le GRECO a pris connaissance des informations fournies par les autorités, qui reprennent en partie celles qui figuraient déjà dans le Rapport d'Évaluation. Il semble donc qu'il n'y ait pas de nouveautés significatives dans le recrutement de la direction de l'APIK. Il convient de rappeler que le Rapport d'Évaluation mentionnait la nécessité de règles objectives et d'une révision du processus de recrutement dans son ensemble, en le remplaçant par un recrutement fondé sur le mérite (associant des épreuves écrites automatisées pour la présélection des candidats

¹¹ Instruction n° 2 avec consignes relatives à la préparation des demandes d'attribution de crédits au titre du budget 2024 (numéro 05-16-2-5062-1/23 du 4 juillet 2023).

¹² Un analyste adjoint principal, un expert-conseil sur les études et la conception des politiques, un expert-conseil sur le suivi des effets de l'application et de la modification des règlements et un expert-conseil sur la coordination des institutions de B-H dans la lutte contre la corruption.

et des entretiens menés par une commission indépendante), pour assurer l'indépendance et la compétence requises (paragraphe 64). Le GRECO considère donc que les autorités devraient adopter des dispositions complémentaires pour se conformer à la partie (ii) de la recommandation.

38. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi

39. *Le GRECO avait recommandé (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.*
40. Les autorités indiquent que l'APIK a fait organiser deux formations en ligne les 22 et 23 novembre 2023 sur les difficultés et obstacles auxquels se heurtent la conception et le déploiement des plans d'intégrité et des plans de lutte contre la corruption¹³. Des ateliers ont par ailleurs eu lieu le 21 novembre 2023 et le 23 avril 2024 sur la préparation des plans d'intégrité et du registre des risques, et celle des rapports de mise en œuvre des plans d'intégrité.
41. Quant à la seconde partie de la recommandation, les autorités signalent que les agents publics qui discernent une possibilité de conflit d'intérêts peuvent adresser à la Commission d'examen des conflits d'intérêts une demande écrite sollicitant un avis consultatif dans les huit jours (article 31, paragraphe 5, de la loi sur les conflits d'intérêts). Cet avis n'est pas publié. Il est assorti de recommandations sur les actions à entreprendre pour éliminer l'éventuel conflit d'intérêts. Si la commission conclut à l'existence d'un tel conflit, elle fixe à l'agent public un délai pour éliminer si possible ses causes.
42. Le GRECO prend note des efforts que consacre l'APIK à la sensibilisation aux dispositions relatives à l'intégrité. Il constate toutefois que les récentes formations qu'elle a organisées étaient de nature plutôt technique. Elles s'adressaient aux coordinateurs des groupes de travail chargés de la préparation des plans d'intégrité, aux personnes nommées pour superviser la mise en œuvre des plans d'intégrité ainsi qu'aux référents sur les plans de lutte contre la corruption au sein des institutions de B-H. Le GRECO souligne qu'il est nécessaire de sensibiliser régulièrement aux normes d'intégrité en vigueur non seulement le personnel des ministères ou de la Présidence de la B-H, mais spécifiquement aussi les ministres et vice-ministres. En l'absence de séances d'information ou de formations systématiques sur les questions d'intégrité organisées à l'intention des ministres et autres PHFE, y compris immédiatement après leur nomination ou leur prise de fonction, le GRECO ne peut que constater que la première partie de la recommandation n'a pas été mise en œuvre.

¹³ <http://www.apik.ba/aktuelnosti/saopcenja-za-javnost/default.aspx?id=2937&langTag=bs-BA>

43. Pour ce qui est de la seconde partie de la recommandation, le GRECO constate que les PHFE peuvent se faire conseiller par la Commission d'examen des conflits d'intérêts s'ils détectent une possibilité de conflit d'intérêts. Or la loi restreint ces conseils aux questions relatives aux conflits d'intérêts, plutôt qu'aux problèmes plus larges d'éthique et d'intégrité que pourraient rencontrer des agents publics dans l'exercice de leurs fonctions. Le GRECO répète qu'il semble important de mettre en place un mécanisme spécifique que les PHFE pourraient consulter sur des problèmes d'éthique, où pourraient être abordées ces questions et qui leur fournirait des conseils confidentiels (Rapport d'Évaluation, paragraphe 69).
44. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vii

45. *Le GRECO avait recommandé 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.*
46. Les autorités indiquent que l'Assemblée parlementaire de B-H a adopté en août 2023 une nouvelle loi sur la liberté d'accès à l'information au niveau des institutions de B-H¹⁴. Elles soulignent que la loi a été adoptée dans le but d'établir que les informations contrôlées par une autorité publique sont un précieux bien public, que l'accès du public à ces informations améliore la transparence et responsabilise les autorités concernées, et que de telles informations sont nécessaires au fonctionnement de la démocratie. La loi a pour but général de faire savoir que toute personne a, dans toute la mesure possible, le droit d'accéder à l'information, en tenant dûment compte de l'intérêt public, et que les autorités publiques ont l'obligation correspondante de publier l'information.
47. L'article 9 de la loi sur la liberté d'accès à l'information impose aux institutions de B-H d'assurer un accès facile, rapide et effectif à l'information ; elles doivent ainsi fournir en temps utile des informations complètes et exactes. Elles ont également l'obligation de publier et de mettre à jour régulièrement sur leur site Web ou par un autre canal convenable les informations relatives à leurs activités, de manière facilement accessible chaque fois que cela est possible et approprié, sous une forme lisible par ordinateur, dans un délai de 15 jours à compter de la date de création de l'information (article 14 — Publication proactive de l'information). Chaque institution de B-H est par ailleurs tenue de désigner un responsable de l'information.
48. La loi garantit un droit d'accès à l'information (article 22) dont elle fixe les limites (article 19). La demande d'accès est soumise par écrit, puis instruite par l'autorité publique qui détient le document. L'institution de B-H est tenue de statuer promptement sur la demande, au plus tard dans les 15 jours suivant la date de présentation de la demande formelle. L'institution de B-H peut rejeter la demande, mais sa décision peut faire l'objet d'un recours devant la Commission de recours du Conseil des ministres de B-H, dont les décisions sont sans appel. Un litige administratif peut

¹⁴ Journal officiel de B-H n° 61/23. Ce texte est entré en vigueur le 15 septembre 2023.

cependant être porté devant la Cour de B-H. Le contrôle du respect de cette loi est assuré par l'inspection administrative du ministère de la Justice de B-H. Le texte contient également des dispositions sur certains délits mineurs, et prévoit des amendes pour les personnes physiques et morales contrevenant à ses dispositions, notamment le non-respect des décisions de la Commission de recours (articles 49 et 50).

49. Le GRECO observe que la nouvelle loi sur la liberté d'accès à l'information au niveau des institutions de B-H, adoptée en août 2023, garantit le droit d'accès rapide à l'information. Bien que son adoption n'ait pas été précédée d'une évaluation indépendante des critères d'accès à l'information, ce texte a modifié la législation existante et remplacé la loi de 2000 dans un souci d'amélioration de la communication proactive des informations et de la transparence des institutions étatiques. Le GRECO note que le groupe Accès à l'information du Conseil de l'Europe¹⁵, chargé de surveiller la mise en œuvre par les États parties de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (Convention de Tromsø), a publié en juillet 2024 son rapport d'évaluation de référence sur la B-H¹⁶ ; il s'est concentré sur les textes législatifs portant principalement sur le droit d'accès aux documents publics.
50. Le groupe Accès à l'information a conclu à cette occasion que certaines dispositions de la nouvelle loi sur la liberté d'accès à l'information étaient en recul par rapport à la législation précédemment applicable au niveau de l'État, notamment en ce qui concerne l'obligation d'aider le demandeur à identifier le document voulu, les critères de refus de l'accès ou l'absence d'obligation de motiver le refus. Le GRECO observe de surcroît que la procédure de recours doit être menée par une commission de recours auprès du Conseil des ministres de B-H, dont l'indépendance reste à définir. Des dispositions de la nouvelle loi ayant été jugées non conformes aux dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, les autorités sont invitées à réviser davantage la législation et à adopter les mesures de mise en œuvre qui s'imposent. Le GRECO considère en attendant que la recommandation n'a pas encore été pleinement observée.
51. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii

52. *Le GRECO avait recommandé 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.*
53. Les autorités rappellent que l'article 3 du règlement sur la consultation dans l'élaboration des textes de loi¹⁷ impose à chaque institution de B-H de tenir à jour sur sa page Web une liste des personnes morales et physiques intéressées par ses activités normatives. Ces personnes peuvent s'inscrire sur la liste dans l'application Web

¹⁵ <https://www.coe.int/fr/Web/access-to-official-documents/group-of-specialists>

¹⁶ Rapport d'évaluation de référence sur la B-H, publié le 16 juillet 2024, consultable à

<https://www.coe.int/fr/Web/access-to-official-documents/bosnia-and-herzegovina>

¹⁷ Publié au Journal officiel de B-H, n° 5/17.

*eKonsultacije*¹⁸, un service en ligne de consultation par voie électronique qui permet aux citoyens et aux organisations de la société civile d'être consultés dans la procédure législative de B-H.

54. L'article 7 du règlement exige des institutions de B-H qu'elles publient leurs avant-projets de réglementation et autres actes sur leurs sites Web et sur *eKonsultacije* ; le public concerné y est invité à soumettre dans un certain délai des propositions et des observations écrites. L'institution doit ensuite prendre en compte les propositions et les commentaires ainsi reçus dans la rédaction de la réglementation ou d'autres actes. Elle rejette ou accepte, en tout ou partie, une proposition ou un commentaire avec une brève explication sur les propositions et commentaires acceptés ou rejetés ; cet élément fait ensuite partie intégrante du rapport sur les consultations. Les autorités indiquent qu'en application de l'article 21 du règlement, tel que modifié en 2023, le rapport sur les consultations menées sur des projets de réglementation contient un résumé des grands points abordés dans les consultations, des avis défendus à leur propos par les participants aux consultations, et une explication des positions adoptées par l'institution à leur sujet. Le rapport est publié sur l'application Web *eKonsultacije*.
55. Le GRECO prend acte des informations qu'ont fournies les autorités et qui, hormis un bref rapport sur les consultations, reprennent celles qui figuraient déjà dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 80-84) — ce qui montre que seules des mesures limitées ont été prises pour mettre en œuvre cette recommandation. Il appelle donc les autorités à intensifier leurs efforts d'amélioration de la transparence du processus législatif en publiant les projets de loi révisés dès leur transmission au Parlement, en s'assurant que les modifications apportées au texte initial sont transparentes et motivées, et en mentionnant clairement les contributeurs, comme le demandent le paragraphe 86 du Rapport d'Évaluation et la recommandation.
56. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix

57. *Le GRECO avait recommandé (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.*
58. Les autorités n'ont pas communiqué d'informations sur cette recommandation.
59. En l'absence d'éléments nouveaux, le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

¹⁸ <https://ekonsultacije.gov.ba/>

Recommandation x

60. *Le GRECO avait recommandé 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.*
61. Les autorités signalent qu'un nouveau système de déclaration du patrimoine et des intérêts des agents publics a été mis en place (pour de plus amples informations, voir la recommandation xiii). Ces déclarations doivent être régulièrement contrôlées par la Commission d'examen des conflits d'intérêts, qui peut infliger diverses sanctions en cas de non-respect, notamment pour fausse déclaration ou non-déclaration.
62. Les autorités indiquent que l'article 9 de la loi sur les conflits d'intérêts contraint l'agent public à informer immédiatement la commission d'une possibilité de conflit d'intérêts dont il prend connaissance. Il lui est interdit d'agir en sa qualité officielle, de participer à des discussions, de voter ou de prendre des décisions sur une question liée à ses intérêts personnels ou financiers ou à des personnes qui lui sont liées. La commission statue sur l'existence d'un conflit d'intérêts dans une action ou une situation spécifique, et peut infliger des sanctions en cas de violation. Elle doit adresser un avis motivé à l'agent public en réponse à la notification écrite visée à l'article 9, dans les huit jours suivant la date de réception de ladite notification. Si elle conclut à l'existence d'un conflit d'intérêts, l'agent public doit déléguer la tâche à une autre personne légalement autorisée ; en l'absence d'une telle personne, la décision revient au/à la supérieur(e) hiérarchique direct(e) de l'agent (article 10). L'article 31 de la loi habilite la commission à engager une procédure de détermination d'une violation de la loi et de sanction : a) de plein droit ; b) à la demande d'un agent public ; c) à la demande du/de la supérieur(e) hiérarchique d'un agent public ; d) au vu du signalement d'un conflit d'intérêts.
63. Les procédures devant la commission sont publiques, à l'exception des votes ou des cas où la loi en dispose autrement. Les décisions définitives de la commission doivent être publiées sur son site Web, sauf disposition contraire de la loi (article 22 (6)).
64. Le GRECO constate que le système unique de déclaration du patrimoine et des intérêts financiers est en place. Des contrôles réguliers sont prévus, avec sanctions possibles en cas de fausse déclaration ou de non-déclaration. Le GRECO juge cependant prématuré de se prononcer sur le nouveau système, dans la mesure où la Commission d'examen des conflits d'intérêts, chargée de ces contrôles, n'a pas encore commencé à fonctionner. Le GRECO ne peut pas pour le moment considérer que la première partie de la recommandation a été mise en œuvre.
65. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO note que les procédures devant la commission sont ouvertes au public et que la commission doit

publier ses décisions sur son site Web, sauf disposition contraire de la loi. Toutefois, ce site ne fonctionne pas encore. C'est pourquoi le GRECO considère que la partie (ii) de la recommandation n'a elle aussi pas été mise en œuvre.

66. Pour ce qui est de la partie (iii), le GRECO note que les PHFE ayant connaissance d'un conflit d'intérêts éventuel doivent immédiatement en informer la commission. Il juge que cette disposition répond à l'exigence de divulgation ad hoc figurant dans cette partie de la recommandation, qui a donc été mise en œuvre de manière satisfaisante. Il rappelle à ce propos que les autorités devraient envisager d'introduire des conseils pratiques sur la manière d'identifier et de gérer les situations de conflit d'intérêts, assortis d'exemples concrets de situations susceptibles de survenir (voir recommandation iv).
67. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi

68. *Le GRECO avait recommandé 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.*
69. Les autorités indiquent qu'il est interdit aux agents publics d'accepter ou de solliciter un cadeau ou tout autre avantage dans l'exercice de leurs fonctions publiques (article 14(a) de la loi sur les conflits d'intérêts)¹⁹. La définition du cadeau englobe l'argent, les objets, les droits et les services remis sans compensation adéquate et tout autre avantage accordé au titulaire d'une fonction publique, ou à une personne avec laquelle il a un lien, dans le cadre de l'exercice de cette fonction publique (article 4(h)). Les autorités ajoutent que l'article 15 (acceptation de cadeaux) de la loi sur les conflits d'intérêts définit plus précisément ce qui constitue un cadeau admissible et la manière de le déclarer. Un agent public peut conserver sans le déclarer un cadeau d'une valeur inférieure à 300 BAM (153 EUR environ). Si l'agent public reçoit plusieurs cadeaux de la même personne au cours d'une année, leur valeur cumulée ne doit pas dépasser 300 BAM (153 EUR environ). Le cadeau est évalué à sa valeur marchande. Au-delà de ce seuil, l'agent public ne peut conserver le cadeau ; il doit le déclarer et le remettre dans les trois jours suivant sa réception à l'institution qui l'a élu ou nommé et au nom de laquelle il exerce ses fonctions publiques. Cette institution doit à son tour informer la Commission d'examen des conflits d'intérêts du cadeau dans les 15 jours suivant la réception de ce dernier. En cas de doute sur la valeur du cadeau, l'agent public a trois jours à compter de sa réception pour consulter la commission. Les agents publics ne sont pas autorisés à recevoir de somme d'argent, de chèques ou autres titres quel qu'en soit le montant.
70. Les autorités précisent que la Commission d'examen des conflits d'intérêts doit, dans un délai de 90 jours à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi sur les conflits d'intérêts, adopter un règlement qui définira la procédure, les modalités

¹⁹ La loi considère aussi un cadeau comme accepté s'il l'a été par une tierce personne au nom de l'agent public.

d'enregistrement, de remise et de conservation des cadeaux, et mettre en place un registre central des cadeaux reçus par des agents publics des institutions de B-H dans l'exercice de leurs fonctions publiques. Ce registre doit être consultable sur son site Web officiel.

71. Le GRECO regrette que les autorités n'aient pas profité de l'adoption de la nouvelle loi pour abaisser nettement le seuil de déclaration et d'enregistrement des cadeaux, comme le demandait sa recommandation. Bien qu'il reste en principe interdit aux PHFE d'accepter des cadeaux, elles peuvent conserver sans les déclarer ceux dont la valeur est inférieure à 300 BAM (environ 153 EUR), contre 200 BAM (environ 102 EUR) dans le cadre législatif antérieur. Le GRECO répète qu'il conviendrait d'imposer la déclaration des cadeaux à partir d'un seuil plus bas. Il souligne à cet égard que d'autres États membres du GRECO fixent souvent des seuils bas (comme 50 EUR) pour limiter strictement les cadeaux et autres avantages. En outre, le GRECO note qu'un registre central des cadeaux doit être publiquement consultable sur le site Web de la commission. Cependant, ce site n'est pas encore accessible au public. Des efforts supplémentaires sont donc nécessaires afin de se conformer à la recommandation.
72. Le GRECO conclut que la recommandation xi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xii

73. *Le GRECO avait recommandé (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 auprès du gouvernement pendant une période donnée après leur sortie du gouvernement.*
74. Les autorités indiquent que les restrictions imposées après cessation des fonctions sont clairement formulées à l'article 13 de la loi sur les conflits d'intérêts, adoptée en mars 2024. Dans l'année qui suit la fin de leurs fonctions publiques, les agents ne peuvent pas : a) se présenter devant l'institution de B-H dans laquelle ils ont exercé des fonctions publiques en tant que représentants ou agents d'une personne morale ou d'un entrepreneur pour le compte d'une organisation qui a noué ou est en passe de nouer des relations contractuelles ou commerciales avec ladite institution ; b) effectuer des missions de gestion ou d'audit dans des personnes morales qu'ils étaient chargés de contrôler ou de vérifier dans leurs fonctions antérieures ; c) coopérer sur une base contractuelle ou autrement commerciale avec une institution de B-H dans laquelle ils ont exercé des fonctions publiques ; d) être embauchés par, ou entamer une coopération commerciale avec, une personne morale, un entrepreneur ou une organisation qui tire profit de décisions de l'institution de B-H au sein de laquelle ils exerçaient leurs fonctions publiques ; e) représenter une personne morale ou physique devant l'institution de B-H au sein de laquelle ils participaient à la prise des décisions dans l'exercice de leurs fonctions publiques ; f) mettre à profit des informations ou communications confidentielles ou privilégiées dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions publiques pour obtenir des avantages pour eux-mêmes ou

d'autres, ou pour nuire à autrui, à moins que ces informations ou communications ne soient dans le domaine public.

75. Le GRECO constate que la durée de la période de carence pour les PHFE a été prolongée de six mois à un an à compter de la cessation des fonctions. De plus, les restrictions post-mandat ont été élargies ; elles visent désormais l'emploi dans le secteur privé (article 13 a), b), d) et e) de la loi sur les conflits d'intérêts) et comprennent une interdiction d'exercer des activités de lobbying auprès du gouvernement pendant un an après avoir quitté le gouvernement. Ces mesures sont à saluer.
76. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xiii

77. *Le GRECO avait recommandé 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 des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives infligées en cas de violation des règles, et (iii) toutes les déclarations de patrimoine soient facilement accessibles au public.*
78. Les autorités expliquent que la loi sur les conflits d'intérêts a harmonisé et renforcé le système de déclaration du patrimoine des PHFE. Elle impose aux agents publics de soumettre des déclarations de patrimoine, et prévoit des contrôles appropriés et des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de violation. Toutes les déclarations de patrimoine doivent par ailleurs être publiquement et aisément consultables.
79. L'article 16 de la loi sur les conflits d'intérêts contraint tous les PHFE à déclarer leurs intérêts financiers et patrimoine à la Commission d'examen des conflits d'intérêts dans un délai de 30 jours à compter de leur entrée en fonction, pour eux-mêmes et leurs proches²⁰. La déclaration comprend les données personnelles des personnes concernées ainsi que les informations suivantes : a) biens immobiliers possédés dans le pays et à l'étranger ; b) biens mobiliers soumis à enregistrement auprès des autorités compétentes dans le pays et à l'étranger ; c) tout autre bien mobilier dont la valeur dépasse 5 000 BAM (environ 2 555 EUR) (objets de valeur, collections, œuvres d'art, objets divers, etc.) ; d) dépôts auprès de banques et autres institutions financières du pays et à l'étranger ; e) actions et parts sociales d'une personne morale et autres titres ; f) droits d'auteur, de brevets et autres droits de propriété intellectuelle similaires ; g) dettes (principal, taux d'intérêt et échéance) ; h) source et montant du revenu net tiré de l'exercice de la fonction publique ; i) créances (montant et taux d'intérêt) ; j) source et montant des autres revenus nets ; k) autres activités et affaires menées conformément à la loi ; l) appartenance à des organisations non gouvernementales à

²⁰ L'article 4(c) de la loi sur les conflits d'intérêts définit un proche comme l'époux ou le conjoint de fait, l'enfant, la mère, le père, le parent adoptif et l'enfant adopté d'un agent public.

but non lucratif ; m) autres informations ou éléments de preuve que l'agent public juge importants au regard de l'application de la loi.

80. Les PHFE sont tenus de soumettre à la commission une déclaration annuelle, au plus tard le 31 mars de l'année en cours pour l'année précédente, ainsi qu'une déclaration actualisée sur demande de la commission, et dans les 30 jours suivant la date de réception de la demande, en cas d'ouverture d'une procédure d'examen d'une possibilité d'infraction aux dispositions de la loi. Ils sont également tenus de notifier à la commission la cessation de leurs fonctions publiques dans les 30 jours suivant la date de cessation, et de soumettre une déclaration un an après cette même date. La commission se prépare à adopter un règlement sur les modalités de présentation et le formulaire de dépôt de la déclaration de patrimoine.
81. Les autorités indiquent en outre que l'article 17 de la loi sur les conflits d'intérêts charge la commission de contrôler l'exactitude et l'exhaustivité des données communiquées dans les déclarations de patrimoine déposées par des agents publics. Elle doit définir une procédure de collecte et de vérification des données dans un règlement relatif à la collecte et à la vérification des données figurant dans les déclarations de patrimoine des titulaires de fonctions publiques. La procédure de vérification des données communiquées dans la déclaration de patrimoine n'est pas portée à la connaissance du public tant que la décision n'est pas définitive et exécutoire. La commission peut engager à l'encontre d'un agent public une procédure visant à déterminer si la loi sur les conflits d'intérêts a été enfreinte (article 31). Les sanctions que peut infliger la commission à un agent public pour infraction à cette loi (y compris la fausse déclaration ou la non-déclaration) sont : a) un blâme ; b) une amende d'un montant de 1 000 à 20 000 BAM (511 à 10 220 EUR) ; c) une action visant à obtenir la révocation de la fonction ; d) une demande de démission (article 35). Elle peut infliger une amende de 1 000 BAM (511 EUR) pour manquement à soumettre une déclaration de patrimoine, et de 10 000 à 20 000 BAM (5 110 à 10 220 EUR) si l'agent public donne avec intention de dissimulation de fausses informations sur son patrimoine et ses revenus. Outre l'amende proportionnelle à la gravité et aux effets de l'infraction, elle peut également engager une action en révocation contre un agent public non élu.
82. Enfin, les autorités précisent que la commission est tenue de créer et de tenir un registre public des agents publics des institutions de B-H dans les 90 jours suivant la date de promulgation de la loi sur les conflits d'intérêts ; elle y consigne les déclarations de patrimoine des agents publics. Les données de ce registre doivent être consultables sur son site officiel. En prévention d'abus, les données personnelles des agents publics, de leurs proches et des personnes qui leur sont liées sont protégées conformément à la réglementation en vigueur sur la protection des données personnelles. La commission est chargée d'assurer la publication des données publiques par la création du registre et de contrôler l'exactitude des données communiquées, ce qui réunit dans un même système la publication et la vérification des données.
83. Le GRECO note avec satisfaction qu'en vertu de la nouvelle loi sur les conflits d'intérêts, tous les PHFE sont tenus de déclarer régulièrement leur patrimoine et leurs intérêts financiers à la Commission d'examen des conflits d'intérêts et sont donc soumis à un

système de déclaration unifié. La déclaration est très ample et s'étend aux proches de la personne concernée. Le GRECO considère donc que la première partie de la recommandation a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

84. En ce qui concerne la partie (ii), le GRECO constate que la commission est chargée de contrôler l'exactitude et l'exhaustivité des déclarations, et peut infliger des sanctions en cas de non-soumission ou de fausse déclaration. La mise en œuvre de ces mesures irait dans le bon sens. Or le GRECO observe que les membres de la commission viennent d'être nommés, et que la commission n'a pas encore entamé ses travaux. Il serait ainsi prématuré de considérer cette partie de la recommandation comme mise en œuvre, même partiellement.
85. Pour ce qui est de la partie (iii), le GRECO note que la commission doit créer un registre public où figureront les déclarations de patrimoine des agents publics, et que les déclarations doivent être publiées sur son site Web officiel. La publication des déclarations de patrimoine serait une bonne chose, cependant le site de la commission ne fonctionne pas encore. Le GRECO observe donc que des actions sont en cours, mais pour l'instant sans résultats concrets qui répondent pleinement à cette partie de la recommandation. Il considère donc que la partie (iii) de la recommandation n'a elle aussi pas été mise en œuvre.
86. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv

87. *Le GRECO avait recommandé 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.*
88. Les autorités indiquent que la Section de la lutte contre la corruption du Département spécial du crime organisé, du crime économique et de la corruption du Bureau du procureur de B-H dispose actuellement de 17 personnes : six procureurs (avec l'adjoint du procureur en chef à leur tête), sept juristes et quatre enquêteurs. La Section de la lutte contre la corruption est par conséquent dotée d'un effectif complet, conformément au règlement d'organisation interne. Cette section est également équipée de toutes les ressources informatiques et techniques disponibles. En particulier, une section d'analyse au sein du Département spécial du crime organisé, du crime économique et de la corruption est en cours de création pour fournir une assistance dans les enquêtes financières. Des analystes sont actuellement formés dans le cadre de divers projets internationaux soutenant le Bureau du procureur de B-H. Les autorités ajoutent que les procureurs et les juristes de la Section de la lutte contre la corruption ont participé à des formations spécialisées (y compris sur des affaires de corruption de

haut niveau), organisées pour la plupart par des centres de formation des juges et des procureurs de B-H²¹, ainsi qu'à plusieurs tables rondes, ateliers et visites d'étude.

89. Le GRECO prend acte des informations fournies par les autorités, qui révèlent une augmentation de ressources humaines et techniques. Le GRECO note également que les procureurs et les juristes de la Section de la lutte contre la corruption ont participé à des formations sur les enquêtes et les poursuites dans les affaires de corruption, ce qui est à saluer.
90. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité dans les services répressifs

Recommandation xv

91. *Le GRECO avait recommandé 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.*
92. Les autorités de B-H signalent des mesures prises par la police des frontières (PF). Dans l'attente de l'adoption de la stratégie générale de lutte contre la corruption (voir la recommandation iii), la PF a reconduit pour 2023-2024 les activités permanentes de son plan 2022 de lutte contre la corruption. Elle a par ailleurs adopté le 27 octobre 2022 un plan d'intégrité axé sur les risques identifiés dans une enquête approfondie menée auprès de son personnel. Ces risques portent principalement sur la gestion des ressources humaines (recrutement, évaluation du travail, promotions) et les marchés publics. Le plan prévoit des actions de lutte contre les risques identifiés : surveillance vidéo et audio ; formations sur l'éthique et les marchés publics ; harmonisation du cadre réglementaire de l'évaluation du travail, conception d'un dispositif de contrôle des performances et d'indicateurs de performances précis ; publication systématique des vacances et des descriptifs de postes ; surveillance accrue des procédures de recrutement et de passation de marchés.

²¹ Formation de formateurs dans le domaine de la corruption (projet de renforcement des procureurs dans la justice pénale, réalisé par le Conseil supérieur des juges et des procureurs de B-H, 14-16 juin 2023, Sarajevo) ; enquêtes proactives dans les affaires de corruption (26 avril 2023, Sarajevo) ; pratiques des procureurs dans la conduite des enquêtes et la préparation des actes d'accusation dans des affaires de corruption et de crime organisé, avec exploitation des preuves réunies grâce à des applications de communication, action réalisée en coopération avec le Centre de formation des juges et des procureurs de la Republika Srpska dans le cadre du projet USAID *Justice against Corruption in BiH* (9 octobre 2023, Sarajevo) ; aspects de la confiscation des produits du crime, action réalisée en coopération avec le Centre de formation des juges et des procureurs de la Republika Srpska dans le cadre du projet USAID *Justice against Corruption in BiH*, (22 novembre 2023, Sarajevo) ; confiscation des produits du crime, formation spécialisée pour juges et procureurs travaillant sur des affaires de corruption, de corruption de haut niveau et de criminalité organisée, action réalisée par les centres de formation des juges et des procureurs de la Fédération de B-H et de la Republika Srpska (15 mai 2024, Sarajevo).

93. Les autorités indiquent que l'Agence nationale d'investigation et de protection a adopté son propre plan d'intégrité en août 2023, dans le sillage d'une enquête menée auprès de son personnel. Les données statistiques sur les actes de corruption signalés de 2019 à 2022 ont été prises en compte. Les risques ainsi identifiés concernent principalement le traitement des informations classifiées, l'indépendance des policiers, les incohérences dans le traitement des affaires pénales et dans les règles et procédures internes, les marchés publics, la politique de recrutement et les vérifications préalables au recrutement (contrôles de sécurité), la planification budgétaire et l'utilisation des ressources techniques et matérielles de l'agence. Les mesures proposées comprennent le renforcement de la surveillance, la formation, l'évaluation par des experts et le respect des recommandations formulées dans les audits, la standardisation des procédures et la préparation de règlements.
94. Les autorités concluent qu'avec l'adoption de la stratégie 2024-2028 de lutte contre la corruption et comme l'exige le plan d'action correspondant (activité 3.1.3), toutes les institutions de B-H sont tenues d'adopter des plans de lutte contre la corruption pour cette période.
95. Le GRECO prend acte de ces indications et réaffirme que l'adoption de la stratégie nationale de lutte contre la corruption est une bonne chose. Il attend les nouveaux plans d'action de la PF et de l'Agence nationale d'investigation et de protection, basés sur une nouvelle évaluation des risques. Il souligne ici que cette évaluation ne doit pas s'appuyer uniquement sur une enquête interne, mais aussi sur des apports extérieurs. Il invite les autorités à saisir cette occasion pour revenir sur le cadre actuel et ses multiples documents (plans d'action anti-corruption, plans d'intégrité, etc.), qui peuvent donner lieu à des erreurs et à des incohérences (voir le paragraphe 171 du Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle). Il trouve par ailleurs que les mesures ou actions prévues sont souvent décrites en termes assez généraux. Il souligne que les plans d'action devraient être centrés sur les résultats, ce qui signifie que les objectifs et les mesures choisies pour les atteindre doivent être spécifiques et clairs. Il espère que la PF et l'Agence nationale d'investigation et de protection tiendront compte de tous ces éléments dans la préparation de leurs nouveaux plans d'action anticorruption.
96. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvi

97. *Le GRECO avait recommandé (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.*
98. Les autorités signalent qu'un nouveau code d'éthique des personnels de police de la PF a été adopté le 22 mars 2024. Il vise notamment les cadeaux, les incompatibilités et les activités accessoires, les conflits d'intérêts, le traitement des informations confidentielles et la participation aux passations de marchés. Le document ne contient

pas de disposition spécifique sur les contacts avec des tiers, mais ce point est abordé en annexe dans les lignes directrices à caractère pratique, avec les autres questions d'intégrité. Les lignes directrices fournissent de deux à quatre exemples de situations réelles pour chacun de ces aspects de l'intégrité, ainsi que des conseils sur ce qu'il convient de faire. Les tentatives de corruption font l'objet d'orientations distinctes. Le code est complété par des formulaires de certification de l'absence d'incompatibilités et de notification de cadeaux offerts ou reçus, de conflit d'intérêts ou d'ouverture de poursuites pour infraction ou délit. Le respect du code est assuré par les supérieurs hiérarchiques et l'office des normes professionnelles et du contrôle interne. L'article 47(2) du code prévoit la possibilité de prendre des mesures à l'encontre du policier qui ne respecte pas certaines de ses dispositions, et manque ainsi aux devoirs de sa fonction tels que définis dans la loi sur les agents publics de police de B-H et autres textes législatifs.

99. Les autorités signalent en outre qu'un groupe de travail créé en mars 2023 travaille à des modifications du code d'éthique des personnels de l'Agence nationale d'investigation et de protection. Ses travaux se poursuivent. Le groupe n'a pas été chargé de préparer les lignes directrices à caractère pratique que demande la recommandation ci-dessus. Et les autorités ne disent rien d'un dispositif de répression des manquements.
100. Le GRECO se félicite de l'adoption du nouveau code d'éthique de la PF et de la présence en annexe de lignes directrices à caractère pratique assorties d'exemples concrets. Il a toujours dit, et le répète ici, que la valeur d'un code de conduite tient en partie à son évolutivité, et qu'il est essentiel qu'il soit régulièrement révisé et mis à jour. Il compte sur les autorités pour étendre le code et ses lignes directrices à d'autres domaines, et y ajouter d'autres exemples, à mesure qu'évolue la pratique de sa mise en œuvre.
101. En ce qui concerne la force obligatoire et les sanctions, le GRECO observe que des manquements mineurs au code d'éthique de la PF peuvent donner lieu à des procédures disciplinaires et à des sanctions. Mais comme c'était déjà le cas auparavant (lacune relevée au paragraphe 181 du Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle), le code peut être utilisé pour des infractions plus graves uniquement à l'appui de procédures engagées pour non-respect des obligations définies dans la loi sur les personnels de police et le règlement sur les fonctions officielles. Il conviendrait d'y remédier de sorte que les violations du code d'éthique puissent donner lieu à des sanctions dissuasives et proportionnées à la gravité de l'acte.
102. Pour ce qui est de l'Agence nationale d'investigation et de protection, le GRECO regrette l'absence de progrès sur les lignes directrices à caractère pratique qui devaient accompagner le code d'éthique et sur le dispositif de répression des manquements.
103. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvii

104. *Le GRECO avait recommandé 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 PF de B-H et de l'Agence d'investigation et de protection de l'État.*
105. Les autorités indiquent que dans le sillage de la récente adoption du nouveau code d'éthique de la PF et de ses lignes directrices à caractère pratique, les programmes des formations correspondantes sont en cours de révision. L'Agence nationale d'investigation et de protection envisage d'inclure la dimension intégrité dans son plan de formation dès que les modifications de son code d'éthique auront été adoptées (voir paragraphe 99).
106. Le GRECO prend acte de ces informations et attend le moment venu des renseignements sur les actions de formation de la PF et de l'Agence nationale d'investigation et de protection. Il rappelle qu'outre des exigences de fond, cette recommandation comporte un volet organisationnel : une formation initiale en la matière devrait être dispensée à toutes les nouvelles recrues, et des formations régulières de remise à niveau à l'ensemble du personnel en place.
107. Le GRECO conclut que la recommandation xvii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xviii

108. *Le GRECO avait recommandé (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 PF 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.*
109. Les autorités présentent de nouveau les informations sur les contrôles de sécurité fondés sur la loi sur la protection des données secrètes et les questionnaires de sécurité remplis par les policiers (voir le paragraphe 193 du Rapport d'Évaluation). Elles indiquent que les directeurs de la PF et de l'Agence nationale d'investigation et de protection, de même que leurs adjoints, sont des titulaires de charges publiques au sens de l'article 4(a) de la nouvelle loi sur les conflits d'intérêts : ils sont donc tenus de soumettre des déclarations annuelles de patrimoine, que vérifie la Commission d'examen des conflits d'intérêts.
110. Le GRECO conclut au vu de ces informations que rien de nouveau n'a été fait depuis sa visite d'évaluation pour créer un mécanisme formel de contrôles réguliers d'intégrité axés sur la possibilité de conflits d'intérêts chez tous les personnels de police. En ce qui concerne les directeurs et directeurs adjoints de l'Agence nationale d'investigation et de protection et de la PF, il ne peut que répéter sa conclusion précédente (voir à la recommandation i) : la communication d'une déclaration de patrimoine ne saurait

constituer un contrôle d'intégrité complet, qui doit avoir lieu avant nomination et couvrir non seulement la situation financière, mais aussi les activités extérieures, les emplois précédents, les rapports avec des tiers, le cercle des proches (intérêts des membres de la famille proche) et les connaissances personnelles, etc. Le GRECO appelle les autorités à agir résolument dans ce domaine.

111. Le GRECO conclut que la recommandation xviii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xix

112. *Le GRECO avait recommandé 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.*

113. Les autorités évoquent tout d'abord les activités visant à améliorer l'égalité hommes-femmes en B-H, activités menées de 2018 à 2022 dans le cadre de la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité. Elles font d'autre part valoir que le ministère de la Sécurité met actuellement en œuvre le projet visant à l'égalité des sexes dans les institutions du secteur de la sécurité. Ce projet comprend l'alignement du cadre réglementaire en la matière sur les normes internationales, et des mesures positives. En particulier, les règlements de la PF ont été mis en conformité avec la loi sur l'égalité hommes-femmes, et une nouvelle loi sur les personnels de police, en harmonie avec cette même loi, est en préparation.

114. Les autorités précisent qu'à égalité de qualifications ou de résultats au concours, la PF et l'Agence nationale d'investigation et de protection donnent la préférence aux femmes dans les concours externes et internes. L'Agence nationale d'investigation et de protection déploie des mesures de promotion pour encourager les femmes à postuler. Elle a par ailleurs nommé un point focal pour l'égalité des sexes et deux conseillers pour la prévention du harcèlement sexuel. Le programme de formation du personnel de l'Agence nationale d'investigation et de protection couvre l'égalité entre hommes et femmes. La direction de l'Agence nationale d'investigation et de protection reçoit des rapports annuels sur le degré d'avancement de l'égalité des sexes et des recommandations à ce sujet.

115. Les autorités signalent une sensible montée tendancielle de la proportion de femmes au sein de l'Agence nationale d'investigation et de protection et de la PF. Elles fournissent les données statistiques suivantes (sachant que le personnel de la PF comptait 1 945 personnes en mai 2024)²² :

	Hommes	Femmes
Total	84 %	16 %
Personnels de police	89.7 %	10.3 %
Autres employé(e)s	34.17 %	65.83 %

²² Au 7 février 2022, le personnel de la PF comptait 14,5 % de femmes et 85,5 % d'hommes (paragraphe 151 du Rapport d'Évaluation).

La structure par sexe de l'Agence nationale d'investigation et de protection repose sur les données de 2023²³ :

	Hommes	Femmes
Total	72.79 %	27.21 %
Personnels de police	83.55 %	16.45 %
Fonctionnaires	48.61 %	51.39 %
Employé(e)s	43.28 %	56.72 %

116. Le GRECO prend acte de ces informations et rend hommage aux efforts que déploient les autorités pour adopter une approche holistique de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. Il se félicite également du fait que la politique de recrutement de la PF et de l'Agence nationale d'investigation et de protection donne priorité aux candidates qualifiées. Il souligne l'importance de la formation, du conseil, de la prévention du harcèlement et d'autres actions favorisant l'inclusion. Il observe que l'Agence nationale d'investigation et de protection a pris certaines mesures positives en ce sens, et invite la PF à se doter de son propre plan d'action dans ce domaine.
117. La comparaison des chiffres actuels avec ceux qu'avait analysés le GRECO en phase d'évaluation révèle une très légère augmentation de la proportion de femmes dans le personnel de la PF et celui de l'Agence nationale d'investigation et de protection. Mais cette proportion reste bien en dessous du niveau à atteindre. Le GRECO constate par ailleurs l'absence d'informations sur la proportion de femmes occupant des postes d'encadrement au sein de la PF et de l'Agence nationale d'investigation et de protection. Il rappelle que le Rapport d'Évaluation (paragraphe 197) appelait à « une politique de recrutement délibérée » visant à attirer davantage de femmes à tous les niveaux, y compris les plus élevés. Il considère que beaucoup reste à faire et que les autorités pourraient s'inspirer des bonnes pratiques des États membres qui ont réussi à changer notablement l'équilibre hommes-femmes dans leur police.
118. Le GRECO conclut que la recommandation xix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xx

119. *Le GRECO avait recommandé 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.*
120. Les autorités présentent des informations générales sur la composition, le rôle et le fonctionnement de la Commission indépendante de l'Assemblée parlementaire de B-H, qui organise les concours de recrutement des directeurs et directeurs adjoints de la PF et de l'Agence nationale d'investigation et de protection. Cette commission classe les cinq meilleurs candidats à chaque poste, et soumet cette liste au ministre de la Sécurité,

²³ Au 20 janvier 2022, le personnel de l'Agence nationale d'investigation et de protection comptait 26,81 % de femmes et de 73,19 % d'hommes (paragraphe 154 du Rapport d'Évaluation).

qui la transmet au Conseil des ministres avec sa proposition de nomination. Les autorités précisent que les concours sont publics et se conforment au règlement de la commission (adopté en 2009). Les critères de sélection sont d'ailleurs fixés dans la loi. Les autorités ajoutent que le respect des procédures légales garantit que les nominations sont fondées sur le mérite, et que les concours sont ouverts, standardisés et transparents. La Commission indépendante a mis en œuvre la présente recommandation en préparant une série de questions standardisées pour les entretiens et en uniformisant à 30 minutes la durée de ces derniers.

121. Le GRECO se félicite que la Commission indépendante de l'Assemblée parlementaire de B-H ait standardisé la durée et le format des entretiens menés avec les candidats aux postes les plus élevés de la police. Il constate que les autres informations soumises par les autorités avaient déjà été examinées au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation. Il regrette que rien de nouveau n'ait été entrepris pour assurer pleinement la transparence de la sélection. Les autorités pourraient juger utile de publier les CV des candidats ou d'enregistrer les entretiens en vidéo. Placer ces concours sous l'œil du public est indispensable à la protection de la Commission indépendante contre les influences politiques qui, comme on peut le lire dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 200), affectent son fonctionnement. Le GRECO invite les autorités à mettre promptement en place les garanties nécessaires.
122. Le GRECO conclut que la recommandation xx a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxi

123. *Le GRECO avait recommandé 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.*
124. Les autorités signalent que le Bureau d'audit a estimé en 2020 que la rotation des effectifs serait une mesure efficace de lutte contre la corruption au sein des forces de police. Elle pourrait être mise en place dans les règlements internes de chaque police. Les autorités expliquent toutefois que l'article 64 de la loi sur les personnels de police n'autorise qu'un seul transfert interne ou mutation dans la carrière d'un policier, et limite sa durée à un an. Cette disposition fait donc obstacle à la mise en œuvre de la présente recommandation.
125. Le GRECO entend ces explications et regrette que rien n'ait été tenté jusqu'à présent pour modifier cette disposition du droit et rédiger des règles claires et prévisibles de rotation.
126. Le GRECO conclut que la recommandation xxi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xxii

127. *Le GRECO avait recommandé (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.*
128. Les autorités indiquent qu'une nouvelle loi sur les personnels de police est en préparation. La présente recommandation a conduit le groupe de travail à ajouter à la version actuelle de l'article 38 du texte une liste d'activités accessoires autorisées, comme le travail scientifique et pédagogique, l'art, le sport, l'activité auprès d'organisations humanitaires et autres, les activités indépendantes ou autres activités ne suscitant pas de conflits d'intérêts. Les autorités précisent que les autorisations d'activités accessoires du personnel de la PF figurent dans les dossiers centraux du personnel que tient l'Agence d'appui de la police de B-H. L'Agence nationale d'investigation et de protection s'est dotée d'un registre interne de ces décisions, qui font l'objet de contrôles annuels.
129. Le GRECO prend acte de ces informations et en attend d'autres, en temps utile, sur le nouveau projet de loi sur les personnels de police en préparation. En ce qui concerne la proposition de modification de l'article 38 de l'actuelle loi sur les personnels de police, il se félicite de la volonté d'explicitier les activités accessoires autorisées. Il juge cependant qu'il serait bon de clarifier ce qu'il faut entendre par l'activité auprès d'autres organisations, les activités indépendantes ou autres activités ne suscitant pas de conflits d'intérêts. Il rappelle que, pour plus de clarté et de sécurité juridique, il conviendrait d'énumérer expressément les incompatibilités et les activités interdites (Rapport d'Évaluation, paragraphe 217).
130. Le GRECO constate avec satisfaction que les lignes directrices à caractère pratique qui accompagnent le nouveau code d'éthique des personnels de police de la PF proposent trois exemples de situations concernant des activités accessoires. Il espère que l'Agence nationale d'investigation et de protection préparera elle aussi des lignes directrices à caractère pratique à ce sujet, comme le demandait le Rapport d'Évaluation (paragraphe 218).
131. En ce qui concerne la seconde partie de la recommandation, le GRECO se félicite du fait que l'Agence nationale d'investigation et de protection se soit dotée d'un registre complet des autorisations, ce qui permet un authentique contrôle des activités accessoires de tout son personnel. Il prend note du fait que la PF conserve ces autorisations dans le registre central de son personnel. Il doute cependant que cette solution donne une claire vue d'ensemble des activités accessoires de son personnel, sachant que les décisions correspondantes sont versées aux dossiers individuels et non au registre central. Il constate que les autorités n'indiquent pas si la PF a entamé ses contrôles réguliers d'activités autorisées. Il souligne que seul le suivi régulier permet de s'assurer qu'aucun conflit d'intérêts n'est apparu depuis la date d'autorisation d'une activité accessoire.

132. Le GRECO conclut que la recommandation xxii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxiii

133. *Le GRECO avait recommandé l'adoption de règles permettant de limiter les risques de conflit 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.*

134. Les autorités indiquent que les restrictions post-fonctions qui figurent à l'article 13 de la nouvelle loi sur les conflits d'intérêts (pour plus ample information, se reporter au paragraphe 74) s'appliquent aux directeurs de la PF et de l'Agence nationale d'investigation et de protection et à leurs adjoints. Les autorités affirment en outre qu'il n'existe pas de règles post-fonctions couvrant tous les fonctionnaires de police. Ces derniers sont toutefois tenus au devoir de confidentialité conformément à l'article 37 de la loi sur les personnels de police.

135. Le GRECO constate avec satisfaction que les cadres supérieurs de la police sont désormais soumis à des restrictions post-fonctions. Renvoyant à son analyse ci-dessus (recommandation xii), il considère que ces restrictions ont une portée suffisante. Elles marquent un progrès bienvenu, dont il félicite les autorités. Il regrette toutefois que rien n'ait été fait jusqu'à présent pour définir des normes à ce sujet pour l'ensemble des personnels de la PF et de l'Agence nationale d'investigation et de protection. Compte tenu des risques que présentent les activités post-fonctions sur le plan de l'intégrité, il appelle les autorités à accorder toute l'importance requise à cette question dans le dispositif général de déontologie des services répressifs.

136. Le GRECO conclut que la recommandation xxiii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxiv

137. *Le GRECO avait recommandé 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.*

138. Les autorités reprennent des informations déjà communiquées sur les contrôles de sécurité effectués en application de la loi sur la protection des données secrètes, ainsi que sur les questionnaires de sécurité remplis par les personnels de police et sur la communication de données personnelles requise par l'article 38(3) de la loi sur les personnels de police (paragraphe 228 et 229 du Rapport d'Évaluation). Elles précisent que l'article 16 de la nouvelle loi sur les conflits d'intérêts impose aux directeurs de la PF et de l'Agence nationale d'investigation et de protection et à leurs adjoints de présenter des déclarations annuelles de patrimoine. Ces déclarations seront vérifiées par la Commission d'examen des conflits d'intérêts et versées au registre public que

créera et tiendra cette dernière (pour plus ample information, se reporter aux paragraphes 79-82, recommandation xiii).

139. Le GRECO se félicite que les membres de la haute direction de la PF et de l'Agence nationale d'investigation et de protection soient tenus de soumettre des déclarations annuelles de patrimoine. Le mécanisme de contrôle est en place, mais on ne discerne pas encore comment il fonctionnera en pratique. Le GRECO renvoie ici à l'analyse présentée sous la recommandation xiii. Il constate cependant avec regret que ces heureuses nouveautés ne concernent pas tous les officiers supérieurs, et qu'aucun nouvel élément n'a été communiqué sur les exigences applicables à tous les personnels de police. Les autorités n'ajoutent par ailleurs rien en ce qui concerne la seconde partie de cette recommandation. Le GRECO les invite à prendre promptement les mesures nécessaires.
140. Le GRECO conclut que la recommandation xxiv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxv

141. *Le GRECO avait recommandé (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.*
142. Les autorités présentent de nouveau les informations relatives aux règlements sur le signalement interne de la corruption au sein de la PF et de l'Agence nationale d'investigation et de protection, et aux actions entreprises pour familiariser le personnel de ces corps de police avec la procédure de signalement (paragraphes 242 et 243 du Rapport d'Évaluation). Elles ajoutent que des panneaux d'information ont été apposés dans tous les locaux des unités structurelles de la PF et dans les postes-frontières. L'Agence nationale d'investigation et de protection a publié son règlement et d'autres informations sur son site Web. Les autorités précisent qu'il existe des canaux de signalement anonyme : la ligne téléphonique *Krimolovci*, un formulaire spécial disponible sur le site Web de l'Agence nationale d'investigation et de protection et une boîte de courrier électronique dédiée.
143. Le GRECO regrette que la plupart des informations que lui communiquent les autorités soient celles dont il disposait déjà lors de l'adoption du Rapport d'Évaluation. Rien de nouveau n'est malheureusement signalé en ce qui concerne la recommandation de révision du cadre législatif ou d'autres mesures visant à remédier aux lacunes identifiées (voir le paragraphe 244 du Rapport d'Évaluation). Les règlements de la PF et de l'Agence nationale d'investigation et de protection et la loi sur la protection des lanceurs d'alerte remontent d'ailleurs à 2014 et ont certainement besoin d'être actualisés et révisés.
144. La seconde partie de la recommandation est bien sûr liée à l'amélioration de la protection demandée dans la première. Quoiqu'il en soit, les autorités ne font état d'aucune nouvelle mesure en matière de formation ou d'autres formes de sensibilisation. Le lancement d'alerte figure normalement dans le programme de

formation de la PF (ce qui était déjà le cas au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation), mais rien n'est dit des mesures prises à l'Agence nationale d'investigation et de protection dans ce domaine. Les autorités ne donnent par ailleurs pas de données sur la participation à des formations spécifiques (chiffres de participation ventilés par catégorie de personnel, y compris les cadres supérieurs). Les règles en la matière sont bien diffusées par les canaux habituels. Dans l'ensemble, aucun progrès visible ne ressort en la matière — un volet particulièrement important de la lutte contre la corruption. Le GRECO appelle les autorités à agir résolument pour mettre en œuvre la présente recommandation.

145. Le GRECO conclut que la recommandation xxv n'a pas été mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

146. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la B-H a mis en œuvre de façon satisfaisante deux des 25 recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle.** Parmi les 23 recommandations en suspens, quinze recommandations ont été partiellement mises en œuvre et huit n'ont pas été mises en œuvre.

147. Plus précisément, les recommandations xii et xiv ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i à iv, vii, viii, x, xiii, xv, xvi, xix, xx et xxii à xxiv ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations v, vi, ix, xi, xvii, xviii, xxi et xxv n'ont pas été mises en œuvre.

148. En ce qui concerne les hautes fonctions de l'exécutif, le GRECO observe dans l'ensemble des progrès. Il se félicite qu'ait été adoptée en juin 2024 la stratégie 2024-2028 de lutte contre la corruption, assortie d'un plan de mise en œuvre. Des contrôles d'intégrité sont en place pour le président du Conseil des ministres, les ministres et les vice-ministres, mais pas pour leurs chefs de cabinet et leurs conseillers, ni pour les chefs de cabinet et les conseillers des membres de la Présidence de B-H. Les noms et domaines de compétence de certains chefs de cabinet et conseillers sont publiés en ligne, mais les informations consultables devraient être plus complètes et couvrir les neuf ministères. La loi sur les conflits d'intérêts adoptée en mars 2024 contient des dispositions sur l'acceptation de cadeaux, les incompatibilités, les activités extérieures, les restrictions post-fonctions et les conflits d'intérêts. La surveillance et la répression des manquements sont confiés à la Commission d'examen des conflits d'intérêts ; toutefois cette dernière a été mise en place mais ne fonctionne pas encore. Une nouvelle loi sur la liberté d'accès à l'information a été adoptée en août 2023 ; certaines de ses dispositions ont été jugées incompatibles avec les normes de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents officiels et doivent être révisées. En ce qui concerne la prévention des conflits d'intérêts, un système unifié de déclaration du patrimoine et des intérêts financiers a été mis en place, et les PHFE doivent immédiatement informer la Commission d'examen de tout conflit d'intérêts potentiel dont ils prennent connaissance. Dans le même temps, plusieurs points restent en suspens, comme l'adoption de dispositions sur les contacts des PHFE avec les lobbyistes,

les mesures d'amélioration de la transparence du processus législatif ou l'affectation de ressources financières et humaines suffisantes à l'APIK.

149. Au chapitre des services répressifs, le GRECO note que l'adoption de la stratégie nationale de lutte contre la corruption conduit, à la PF et à l'Agence nationale d'investigation et de protection, à l'élaboration des plans d'action correspondants. L'adoption du nouveau code d'éthique de la PF, avec ses lignes directrices à caractère pratique, est aussi une bonne chose. L'Agence nationale d'investigation et de protection travaille à son cadre éthique, mais sans résultats tangibles pour l'instant (orientations, sensibilisation et mesures de mise en œuvre). Il manque encore un dispositif formel, applicable à tous les personnels de police, de contrôles réguliers d'intégrité axés sur les possibilités de conflits d'intérêts. Il attend aussi des autorités qu'elles prennent des mesures supplémentaires pour garantir la transparence et le contrôle public des concours de recrutement des cadres supérieurs. Des mesures doivent encore être prises pour la représentation équilibrée des femmes et des hommes, la rotation des effectifs et la prévention des conflits d'intérêts (dans l'exercice des fonctions et après le départ du service répressif concerné). Enfin, il convient d'améliorer notablement le cadre de protection des lanceurs d'alerte.
150. Au vu de ce qui précède, le GRECO estime que des progrès supplémentaires devront être réalisés dans les 18 prochains mois pour que soit atteint un niveau acceptable de conformité avec les recommandations. En application du paragraphe 8.2 de l'article 31 révisé bis de son règlement intérieur, il invite le chef de la délégation de B-H à lui soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations en suspens (i à xi, xiii et xv à xxv) pour le 31 mai 2026 au plus tard.
151. Le GRECO invite les autorités de B-H à autoriser dans les meilleurs délais la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale, et à publier cette traduction.