



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 3 décembre 2021
Publication : 1 septembre 2022

Public
GrecoRC4(2021)21

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITÉ *INTÉRIMAIRE*

BOSNIE-HERZÉGOVINE

Adopté par le GRECO lors de sa 89^e réunion plénière
(Strasbourg, 29 novembre – 3 décembre 2021)

I. INTRODUCTION

1. Le présent Rapport de conformité intérimaire évalue les mesures prises par les autorités de Bosnie-Herzégovine pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation du quatrième cycle sur la Bosnie-Herzégovine, qui porte sur la « prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs » (voir le paragraphe 2).
2. Le GRECO a adopté le Rapport d'évaluation du quatrième cycle sur la Bosnie-Herzégovine lors de sa 70^e réunion plénière, le 4 décembre 2015. Le rapport a été rendu public le 22 février 2016, avec l'autorisation du pays ([GrecoEvalIVRep\(2015\)32F](#)). Le Rapport de conformité correspondant a été adopté par le GRECO à sa 79^e réunion plénière (23 mars 2018) et rendu public le 22 mai 2018 ([GrecoRC4\(2017\)22](#)).
3. Le Deuxième rapport de conformité ([GrecoRC4\(2020\)6](#)), adopté par le GRECO à sa 85^e réunion plénière (25 septembre 2020) et publié le 16 décembre 2020 avec l'autorisation de la Bosnie-Herzégovine, a conclu qu'étant donné l'absence de progrès tangibles dans la mise en œuvre des recommandations du GRECO, le très faible niveau de conformité avec les recommandations était « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3, du Règlement intérieur. Le GRECO a donc décidé d'appliquer l'article 32, paragraphe 2 (i), qui concerne les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation, et a demandé au chef de la délégation de Bosnie-Herzégovine de fournir un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (i à xv). Ce rapport, reçu le 30 septembre 2021, a servi de base au présent Rapport de conformité intérimaire.
4. Le GRECO a chargé l'Espagne (s'agissant des parlementaires) et la Macédoine du Nord (s'agissant des juges et des procureurs) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. M. Rafael VAILLO, au titre de l'Espagne, et M^{me} Ana PAVLOVSKA DANEVA, au titre de la Macédoine du Nord, ont ainsi été désignés. Ils ont été assistés du Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de conformité.
5. Le présent Rapport de conformité intérimaire a pour objet d'évaluer la mise en œuvre des recommandations restées en suspens depuis l'adoption du Deuxième rapport de conformité. Il présente une évaluation globale du niveau de conformité de la Bosnie-Herzégovine avec ces recommandations.

II. ANALYSE

6. Il est rappelé que, dans son Rapport d'évaluation, le GRECO a adressé 15 recommandations à la Bosnie-Herzégovine. Dans son Deuxième rapport de conformité, il a conclu que les recommandations i, ii, iv, v, vi, vii, ix, xi, xii, xiv et xv avaient été partiellement mises en œuvre et que les recommandations iii, viii, x et xiii n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les 15 recommandations en suspens est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

7. *Le GRECO a recommandé (i) d'adopter des règles précises définissant et facilitant les processus de consultation publique sur la législation examinée au Parlement, et de veiller à ce qu'elles soient respectées par la suite ; (ii) de renforcer la transparence du processus parlementaire en instaurant des règles pour les parlementaires sur la manière d'interagir avec les tiers cherchant à influencer le processus législatif.*

8. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre : de nouvelles mesures avaient été prises pour faciliter la consultation publique des propositions législatives et leur examen par le parlement, mais aucune mesure concrète n'avait été signalée concernant l'instauration de règles applicables aux parlementaires quant à leurs interactions avec des tiers.
9. Les autorités de Bosnie-Herzégovine mentionnent maintenant d'autres moyens de consultation publique¹ des textes législatifs et de diffusion des informations² relatives aux travaux de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska. Le Règlement intérieur de cette assemblée (article 47) autorise les représentants des organisations de la société civile, des syndicats et des associations qui ont fait une demande d'accréditation annuelle à assister aux séances de l'assemblée et de ses commissions. Ce même règlement (article 186) autorise en outre les assemblées municipales et communales, les entreprises et les organisations politiques et autres à présenter au Président de l'Assemblée nationale des initiatives visant à faire adopter des lois et autres textes.
10. Le GRECO prend note des informations communiquées, dont aucune ne concerne la deuxième partie de la recommandation. Bien que la première partie ait été considérée comme traitée de manière satisfaisante dans le Rapport de conformité, l'adoption de règles donnant aux parlementaires des orientations sur la manière d'interagir avec des tiers n'a toujours pas progressé, ce qui est regrettable. Le GRECO demande aux autorités de prendre des mesures énergiques pour mettre en œuvre cette partie de la recommandation.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

12. *Le GRECO a recommandé de développer davantage les mécanismes internes pour promouvoir et appliquer le Code de conduite destiné aux parlementaires, et sauvegarder ainsi l'intégrité au sein du corps législatif, notamment en (i) proposant des orientations, des conseils et des formations adaptés sur les dispositions relatives à l'éthique, à l'intégrité et à la prévention de la corruption, ainsi qu'en (ii) élaborant des instruments efficaces de contrôle et de conformité dans ces domaines essentiels.*
13. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. En particulier, les informations fournies se limitaient à un seul canton et ne concernaient aucune des deux parties de cette recommandation. De plus, aucune information n'avait été fournie concernant les rapports de contrôle de la mise en œuvre du Code de conduite des parlementaires.
14. Les autorités signalent maintenant que l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a adopté un Code de conduite de ses députés. Le comité d'éthique, qui est composé de cinq membres élus parmi les députés, est chargé de contrôler que les dispositions du Code de conduite sont respectées et peut demander l'ouverture d'une procédure et imposer des sanctions pour violations. De plus, le comité d'éthique présente tous les ans un rapport d'activité à l'Assemblée nationale. Selon les autorités, une seule

¹ Auditions publiques, sessions thématiques, débats publics, débats d'experts, etc.

² En particulier, le site web de l'Assemblée, qui contient des documents et des procès-verbaux de séances parlementaires, des questions parlementaires, des rapports de groupes de travail et d'autres activités, des informations relatives à la passation des marchés publics, etc. De plus, les médias intéressés peuvent tous télécharger des enregistrements audio et vidéo des séances de l'Assemblée.

procédure a été engagée à ce jour pour violation du Code de conduite. Aucun rapport annuel n'a encore été présenté à l'assemblée.

15. Le GRECO prend note de ces nouvelles données. Comme c'était le cas pour le Deuxième rapport de conformité, ces informations ne concernent qu'une seule entité et ne portent sur aucun des deux volets de cette recommandation. Le GRECO note que le Code de conduite de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska, qui est mentionné par les autorités, a été adopté le 13 septembre 2017³, mais que depuis, une seule procédure pour violation de ce code a été engagée. De plus, quatre ans après l'adoption de ce code, aucun rapport annuel n'a été présenté à l'Assemblée nationale. Globalement, aucune avancée n'a été mise en évidence concernant la mise en œuvre de cette recommandation.
16. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

17. *Le GRECO a recommandé d'harmoniser la législation sur les conflits d'intérêts sur l'ensemble du territoire national.*
18. Le GRECO rappelle que, dans son Deuxième rapport de conformité, il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le projet de loi sur les conflits d'intérêts, soumis au parlement, avait été renvoyé au gouvernement pour consultations, et des procédures complémentaires avaient été nécessaires avant son examen par le parlement.
19. Les autorités font maintenant référence à la loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans les institutions gouvernementales en vigueur en Republika Srpska depuis 2008. Une fois par an, l'Assemblée nationale de cette entité examine le rapport de la commission d'examen des conflits d'intérêts dans les institutions gouvernementales de la Republika Srpska. Par ailleurs, la Stratégie de lutte contre la corruption de la Republika Srpska 2018-2022 et le Plan d'action pour sa mise en œuvre ont été adoptés. Le 24 juin 2021 l'Assemblée nationale de la Republika Srpska, a adopté un projet de loi relatif à la détermination de l'origine des biens et à l'impôt spécial et a soumis ce projet au débat public pendant une période de 90 jours.
20. Le GRECO prend note des informations fournies, qui ne concernent actuellement que la législation et la stratégie de lutte contre la corruption au niveau de l'une des entités. Les autorités ne mentionnent plus le projet de loi fédéral sur la prévention des conflits d'intérêts, qui était en préparation au moment de l'adoption du Deuxième rapport de conformité. Le GRECO rappelle que cette recommandation a pour objectif l'harmonisation de la législation sur les conflits d'intérêts sur l'ensemble du territoire national. Apparemment, ce processus n'a pas même commencé.
21. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste non mise en œuvre.

Recommandation iv.

22. *Le GRECO a recommandé (i) d'unifier les exigences applicables en matière de déclarations financières dans un seul formulaire ; (ii) d'instaurer l'obligation de signaler les actifs des parents proches et de mettre à jour les informations soumises en cas de variation significative au cours du mandat législatif ; et (iii) de veiller à ce que les informations financières soient publiées et faciles d'accès, en tenant compte*

³ Voir, en particulier, les informations figurant sur le site web de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska (en serbe) : <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/narodna-skup%C5%A1tina/kodeks>.

du respect de la vie privée et de la sécurité des parlementaires et de leurs parents proches soumis à l'obligation de faire une déclaration.

23. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Seules des informations très partielles avaient été fournies par les autorités. Elles se limitaient à un seul canton et n'avaient donc pas d'incidence sur la situation au niveau de l'État.
24. Les autorités mentionnent une nouvelle fois la possibilité de déclarer son patrimoine et sa situation financière⁴ via une application en ligne spéciale, accessible sur le site web de la commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine (CEC)⁵. À titre d'exemple, les autorités indiquent que toutes les personnes élues lors des élections locales de 2020 sont tenues de soumettre leurs états financiers au début de leur mandat. Les autorités mentionnent en outre l'article 12 de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans les institutions gouvernementales de la Republika Srpska, qui impose aux députés élus de transmettre périodiquement leurs états financiers à la commission d'examen des conflits d'intérêts dans les institutions gouvernementales de la Republika Srpska.
25. Le GRECO note que les autorités n'ont fourni aucune information nouvelle présentant un intérêt⁶ pour cette recommandation. L'application mise à la disposition des élus sur le site web de la CEC pour soumettre les déclarations et les états financiers, ainsi que la législation de la Republika Srpska à laquelle les autorités font référence étaient déjà en place au moment de l'adoption du Rapport de conformité. Le devenir de la nouvelle loi de niveau fédéral sur les conflits d'intérêts étant désormais incertain (voir paragraphe 20), le GRECO ne peut que regretter l'absence de progrès tangible, d'une part, vers la mise en place d'une obligation imposant aux parlementaires de signaler tout changement significatif dans leurs biens et leurs avoirs au cours de leur mandat législatif, et d'autre part, vers la publication et la consultation aisée des déclarations financières.
26. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

27. *Le GRECO a recommandé (i) d'associer au système de déclaration un mécanisme de contrôle effectif (comprenant des vérifications aléatoires) et (ii) d'instaurer des sanctions adaptées en cas de fausse déclaration.*
28. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre ; un projet de loi sur les conflits d'intérêts avait été soumis au parlement, mais ultérieurement retoqué dans l'attente de consultations complémentaires. Les autorités n'avaient communiqué aucun élément d'information nouveau au moment de l'adoption du Deuxième rapport de conformité.
29. Les autorités ne communiquent aucune information nouvelle concernant cette recommandation.

⁴ Les autorités rappellent que cette mesure vise à améliorer la soumission et l'enregistrement du registre des biens des élus, au début ou à la fin de leur mandat.

⁵ Il est indiqué que cette application est censée garantir l'exactitude des données et faciliter la soumission des états financiers.

⁶ Les informations concernant les obligations déclaratives des agents publics élus lors des élections locales de 2020 ne sont pas pertinentes, car la recommandation vi porte sur les parlementaires au niveau de l'État et des entités.

30. Le GRECO note qu'aucun fait nouveau n'est survenu, c'est-à-dire qu'aucun progrès n'a été réalisé depuis que le projet de loi sur les conflits d'intérêts a été retiré du Parlement. Dans les circonstances actuelles, le GRECO ne peut maintenir sa conclusion précédente concernant cette recommandation. Par conséquent, le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi.

31. *Le GRECO a recommandé que le régime de conseil, de contrôle et de mise en œuvre relatif aux conflits d'intérêts soit entièrement révisé et convenablement structuré, notamment en veillant à son indépendance et à sa pertinence, et en le rendant efficace grâce à un système de sanctions adapté.*
32. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre, car la Commission d'examen des conflits d'intérêts (CECI) avait pris des mesures concrètes pour améliorer le contrôle des situations de conflits d'intérêts et aussi parce que le projet de loi sur les conflits d'intérêts était en cours d'examen par le parlement. Mais ce projet de loi avait été renvoyé ultérieurement pour consultations, et aucun élément d'information nouveau n'avait été fourni au moment de l'adoption du Deuxième rapport de conformité.
33. Les autorités ne communiquent aucune information nouvelle concernant cette recommandation.
34. En l'absence de toute évolution récente et au manque persistant de progrès, le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vii.

35. *Le GRECO a recommandé que les Parlements respectifs de la Republika Srpska, de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et du District de Brčko soient invités, de la même façon, à prendre des mesures conformes aux recommandations adressées dans cette section du rapport.*
36. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Apparemment, les entités prenaient des mesures pour améliorer la transparence, l'intégrité et l'exercice des responsabilités dans leurs organes législatifs respectifs, car elles avaient entrepris d'élaborer et d'adopter des codes de conduite. Les autorités n'avaient communiqué aucun élément d'information nouveau au moment de l'adoption du Deuxième rapport de conformité.
37. Les autorités ne donnent aucune information nouvelle sur d'éventuelles mesures prises pour mettre en œuvre cette recommandation.
38. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation vii reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges et des procureurs

Recommandation viii.

39. *Le GRECO a recommandé que des mesures législatives et opérationnelles résolues soient prises pour renforcer le rôle du Conseil supérieur de la magistrature et du parquet consistant à protéger les personnes exerçant la fonction de juge ou de procureur contre toute influence illégitime – réelle ou perçue – notamment (i) en*

créant des sous-conseils distincts de la magistrature et du parquet ; (ii) en évitant une concentration excessive des pouvoirs dans les mêmes mains en ce qui concerne les différentes fonctions à remplir par les membres du Conseil supérieur de la magistrature et du parquet ; et (iii) en s'assurant que les décisions du Conseil supérieur de la magistrature et du parquet en matière de nomination, promotion et responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs puissent faire l'objet d'un recours devant une juridiction.

40. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième rapport de conformité, que la recommandation viii n'avait pas été mise en œuvre. Des consultations faisant intervenir des ministères et le parlement avaient été menées dans le but réviser la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature et du parquet. Toutefois, les projets d'amendements n'avaient pas été soumis au parlement pour examen et adoption.
41. Les autorités de Bosnie-Herzégovine indiquent maintenant que le 18 novembre 2020, le Conseil supérieur de la magistrature et du parquet (CSMP) a adopté un avis favorable sur le projet de loi portant modification de la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature et du parquet, projet qui vise à renforcer l'intégrité et l'exercice des responsabilités des membres du CSMP et des titulaires d'une fonction judiciaire⁷. Le 23 juin 2021, le projet de loi a été présenté au parlement au titre d'une procédure accélérée mais n'a pas été adopté. Les autorités indiquent également que le parlement devra adopter une nouvelle loi sur le CSMP, dans un délai d'un an après l'entrée en vigueur de ces amendements. Elles précisent aussi qu'une unité chargée des questions d'intégrité a déjà été mise en place au sein du secrétariat du CSMP.
42. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Il apparaît que le projet d'amendements à la loi sur le CSMP a été présenté au parlement, ce qui est une bonne chose. D'un autre côté, les autorités ne précisent pas dans quelle mesure ce projet de loi reprend les différents éléments de cette recommandation⁸. Étant dans l'incapacité d'évaluer cet aspect essentiel, le GRECO ne peut pas considérer que cette recommandation est mise en œuvre, même partiellement.
43. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste non mise en œuvre.

Recommandation ix.

44. *Le GRECO a recommandé que des mesures supplémentaires soient prises pour améliorer l'évaluation des performances (les critères qualitatifs devant primer sur les critères quantitatifs) en vue de mettre en œuvre les normes strictes en matière d'éthique et de performances que l'on attend des juges et des procureurs, et pour faciliter l'identification des candidats méritant une promotion.*
45. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre : l'adoption de critères distincts pour l'évaluation des juges et des procureurs avait bien été notée, mais les évaluations de la performance des juges n'étaient pas strictement effectuées au sein

⁷ Selon les autorités, ce projet de loi prévoit la mise en place de déclarations obligatoires des avoies des juges et des procureurs, fixe les délais de soumission de ces déclarations, décrit dans quels cas le mandat d'un membre du CSMP doit être interrompu, décrit les situations de conflits d'intérêts, fixe les motifs justifiant la révocation d'un membre du CSMP, etc. Ce projet définit également les fautes disciplinaires pouvant concerner les juges et les procureurs, le délai de prescription applicable aux actions disciplinaires et les interdictions concernant les activités incompatibles. De plus, il prévoit qu'au cours de leur mandat et pendant l'année qui suit, les membres du CSMP ne peuvent être élus à des postes vacants du pouvoir judiciaire ni à des postes vacants de hauts fonctionnaires au sein du Bureau du procureur disciplinaire ou du secrétariat du CSMP.

⁸ À savoir, créer des sous-conseils distincts pour la magistrature et pour le parquet, éviter une concentration excessive des pouvoirs en ce qui concerne les différentes fonctions à remplir par les membres du CSMP et permettre que les décisions du CSMP en matière de nomination, promotion et responsabilité disciplinaire puissent faire l'objet d'un recours devant une juridiction.

du système judiciaire, sans aucune influence des pouvoirs exécutif ou législatif. De plus, les commissions d'évaluation distinctes pour les juges et les procureurs (recommandation viii), qui sont aussi un aspect essentiel de cette recommandation, n'avaient pas été créées.

46. Les autorités indiquent maintenant que les critères d'évaluation du travail des titulaires d'une fonction judiciaire exerçant dans des tribunaux ou des parquets, qui avaient été adoptés par le CSMP en 2018, ont été annulés par la Cour de Bosnie-Herzégovine le 19 mai 2020. Selon les autorités, la Cour a jugé que ces critères introduisaient certains éléments non prescrits par la loi et que le CSMP n'était pas compétent pour adopter le Règlement dans lequel figurent lesdits critères. Un appel de cette décision par le CSMP a été rejeté par la Cour de Bosnie-Herzégovine le 29 décembre 2020, puis par la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine le 5 mai 2021.
47. Au vu de ces événements, le CSMP a adopté, le 29 décembre 2020, de nouveaux critères⁹ d'évaluation des performances applicables à tous les titulaires d'une fonction judiciaire en Bosnie-Herzégovine, avec entrée en vigueur en janvier 2021. Les critères adoptés sont censés inclure des critères distincts pour l'évaluation des performances des juges et des procureurs et contiennent les indicateurs suivants : normes d'orientation et qualité statistique des décisions, et ponctualité du travail. Du fait de l'arrêt susmentionné, les nouveaux critères d'évaluation de la performance des titulaires d'une fonction judiciaire ne permettent plus d'effectuer une évaluation analytique du travail de ces agents publics.
48. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Il semblerait que les critères distincts précédemment adoptés pour l'évaluation des juges et des procureurs, tenant dûment compte de l'évaluation qualitative des performances, aient dû être remplacés par de nouvelles lignes directrices pour l'évaluation des performances, moins axées sur l'évaluation qualitative. Il convient également de noter que la création de commissions d'évaluation distinctes pour les juges et les procureurs n'est toujours pas une réalité (recommandation viii).
49. Au vu de ce qui précède, le GRECO ne peut pas maintenir son appréciation antérieure en ce qui concerne cette recommandation et conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation x.

50. *Le GRECO a recommandé (i) de procéder à une analyse de la situation en termes de budget et de personnel dans les tribunaux et les parquets, en vue de garantir la disponibilité des ressources nécessaires et leur utilisation efficace dans l'ensemble des systèmes judiciaires ; et (ii) de veiller à ce que cette utilisation des ressources soit mieux hiérarchisée en fonction de la gravité des affaires.*
51. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième rapport de conformité, que cette recommandation n'était pas mise en œuvre, car aucune analyse sous l'angle du

⁹ Les autorités indiquent que le CSMP a adopté, en particulier, les documents suivants :

- Critères d'évaluation de la performance des procureurs en Bosnie-Herzégovine ;
- Critères d'évaluation de la performance des procureurs généraux, des procureurs généraux adjoints et des chefs des services/sections au sein des parquets de Bosnie-Herzégovine ;
- Critères d'évaluation de la performance du procureur général du parquet de Bosnie-Herzégovine, du bureau du procureur de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, du bureau du procureur de la Republika Srpska et du bureau du procureur du District de Brčko ;
- Critères d'évaluation de la performance des juges en Bosnie-Herzégovine ;
- Critères d'évaluation de la performance des présidents de tribunaux et des présidents de départements de tribunaux en Bosnie-Herzégovine.

budget et du personnel n'avait été menée pour examiner les raisons du retard pris dans le traitement des affaires.

52. Les autorités mentionnent, une fois de plus, l'analyse périodique des ressources financières et humaines des tribunaux effectuée par le CSMP dans le cadre de l'élaboration des orientations budgétaires annuelles. Par ailleurs, elles décrivent la complexité du système de financement des institutions judiciaires en Bosnie-Herzégovine et confirment que le CSMP entend concentrer toute son attention sur une planification des ressources financières plus optimale et conforme aux attentes des tribunaux. Les autorités indiquent également qu'une analyse détaillée de l'organisation actuelle des postes et de leur systématisation ainsi que de la performance des tribunaux devrait contribuer à renforcer la pertinence des dépenses engagées par ces derniers. En outre, le CSMP a l'intention de commencer à rédiger un plan financier quinquennal pour le système judiciaire. Dans le cadre de cet exercice, une analyse détaillée de la structure organisationnelle et de la systématisation des postes dans le système judiciaire est prévue pour 2022.
53. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités, qui se limitent à l'élaboration des budgets annuels et sont donc identiques à celles fournies au moment de l'adoption du Deuxième rapport d'évaluation. Il apparaît qu'aucune analyse n'a été menée sous l'angle du budget et du personnel pour rattraper le retard accumulé dans le traitement des affaires. Certaines mesures sont prévues à partir de 2022 pour traiter la question de la hiérarchisation des postes et des ressources financières dans le système judiciaire, mais elles ne se sont pas encore concrétisées. Aucune information n'a été fournie concernant la seconde partie de cette recommandation.
54. Le GRECO conclut que la recommandation x reste non mise en œuvre.

Recommandation xi.

55. *Le GRECO a recommandé de développer et de renforcer sensiblement les conseils confidentiels et la formation adaptée d'ordre pratique destinés aux juges et aux procureurs sur les questions d'éthique et d'intégrité.*
56. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième rapport de conformité, que cette recommandation était partiellement mise en œuvre : des efforts supplémentaires avaient été déployés pour former les représentants du pouvoir judiciaire et du ministère public sur les questions d'éthique et d'intégrité, et le manuel d'application des codes d'éthiques pour les juges et les procureurs avait été élaboré. Cela étant, la possibilité d'obtenir des conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité n'était toujours pas de mise.
57. Les autorités indiquent maintenant que les 24 et 25 mars 2021, le Conseil supérieur de la magistrature (CSMP) a eu un échange de vues sur la mise en place de conseils confidentiels au sein des institutions judiciaires et qu'il a décidé de poursuivre l'examen de cette question dans le but de la soumettre à la décision du Conseil. Celui-ci devrait adopter, d'ici à septembre 2022, un processus permettant d'initier un conseil confidentiel. De plus, le 15 juillet 2021, le CSMP a constitué un groupe de travail chargé de préparer un nouveau cycle de quatre ans (2022-2025) pour l'élaboration et l'application de plans d'intégrité à l'intention des tribunaux et des parquets.
58. Les autorités mentionnent également plusieurs actions de formation mises en œuvre en 2020¹⁰, notamment plusieurs sessions de formation sur l'éthique auxquelles ont

¹⁰ En particulier, il est fait mention de sessions de formation pilotes en ligne à l'intention des fonctionnaires judiciaires dans les domaines de l'éthique, de l'intégrité et de la prévention des conflits d'intérêts. Ces formations ont été organisées par les centres de formation des juges et des procureurs (CFJP) des différentes entités.

participé 180 juges et procureurs¹¹. Par ailleurs, en mars 2021, un nouveau Règlement a été adopté sur la procédure de sélection d'un « procureur-conseil », dont le rôle est d'apporter un soutien et des orientations professionnels aux procureurs nouvellement nommés.

59. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Il apparaît que les actions de formation sur l'éthique et l'intégrité à l'intention des juges et des procureurs se poursuivent. Une première réflexion est en cours quant à la mise en place de conseils confidentiels, mais ce processus, qui n'en est qu'à ses débuts, n'a pas encore donné de résultats tangibles.
60. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation xi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii.

61. *Le GRECO a recommandé d'élaborer des règles relatives aux conflits d'intérêts applicables à tous les juges et procureurs, et d'établir un régime adapté de contrôle et de mise en œuvre.*
62. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre : des progrès avaient été réalisés dans la mise en place d'un mécanisme de contrôle de l'application des Lignes directrices sur la prévention des conflits d'intérêts dans le système judiciaire, mais ce travail n'était pas terminé.
63. Les autorités signalent maintenant qu'en septembre 2019, le CSMP a envoyé les Lignes directrices sur la prévention des conflits d'intérêts dans le système judiciaire¹² à l'ensemble des tribunaux et des parquets, aux centres de formation des juges et des procureurs, au Bureau du Procureur disciplinaire et à tous les départements concernés du CSMP¹³. Il a été demandé aux chefs de ces institutions et organes de

¹¹ Pendant cette période, les formations suivantes ont été dispensées :

- Séminaire organisé le 6 novembre 2020 par le CFJP de la Republika Srpska à l'intention des nouvelles recrues sur les thèmes « L'éthique professionnelle des juges et des procureurs » et « La responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs dans le système juridique de la Republika Srpska » ;
- Formation continue (en ligne) organisée le 9 novembre 2020 par le CFJP de la Republika Srpska sur le thème « Éthique et intégrité des titulaires d'une fonction judiciaire » ;
- Atelier d'une journée (en ligne) organisé le 7 juillet 2020 par le CFJP de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sur le thème « Éthique et intégrité – Comment passer à une culture de l'éthique et de l'intégrité dans le système judiciaire », en coopération avec le projet EU4Justice ;
- Séminaire (en ligne) organisé les 17 et 18 décembre 2020 par le CFJP de la Fédération de Bosnie-Herzégovine à l'intention des nouvelles recrues sur le thème « Éthique et intégrité », en coopération avec la Fondation IRZ ;
- Séminaire (en ligne) organisé le 1^{er} octobre 2020 par le CFJP de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sur le thème « Normes d'éthique professionnelle pour les juges et les procureurs », en coopération avec la mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine ;
- Séminaire (en ligne) organisé le 2 octobre 2020 par le CFJP de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sur le thème « Éthique et procédure disciplinaire », en coopération avec l'OSCE ;
- Séminaire (en ligne) organisé le 11 décembre 2020 par le CFJP de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sur le thème « Normes d'éthique professionnelle pour les juges et les procureurs ».

¹² Le titre officiel de ce document est « Mécanismes institutionnels et dossiers pour la mise en œuvre des instruments de suivi de l'application des lignes directrices pour la prévention des conflits d'intérêts dans le système judiciaire ».

¹³ Les institutions judiciaires et de poursuites ont donc reçu les documents et formulaires d'accompagnement nécessaires à l'établissement des registres concernant :

- Les activités parallèles des titulaires d'une fonction judiciaire ;
- L'acceptation de cadeaux par les titulaires d'une fonction judiciaire et les employés ;
- Les communications ex parte entre les titulaires d'une fonction judiciaire et les employés ;
- Les apparitions publiques des titulaires d'une fonction judiciaire ;
- Les signalements et les mesures disciplinaires à l'encontre du personnel travaillant sous l'autorité de fonctionnaires judiciaires ;
- Les dérogations applicables aux titulaires d'une fonction judiciaire.

désigner des personnes chargées de contrôler l'application de ces lignes directrices. Quant à l'application des plans d'intégrité, les institutions judiciaires de Bosnie-Herzégovine ont, à la mi-octobre, soumis leur rapport à ce sujet pour l'année 2019, à la suite de quoi, le CSMP a adopté, le 21 janvier 2021, le Rapport annuel 2019 sur la mise en œuvre des plans d'intégrité dans les institutions judiciaires ainsi que les recommandations adressées à ces institutions pour la poursuite de l'application de ces plans¹⁴.

64. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités, en particulier l'information selon laquelle les Lignes directrices sur la prévention des conflits d'intérêts ont été diffusées dans le système judiciaire et de poursuites. À ce stade, aucun fait nouveau ne semble être survenu en ce qui concerne la création d'un régime adapté de contrôle et de mise en œuvre.

65. Le GRECO conclut que la recommandation xii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii.

66. *Le GRECO a recommandé (i) de mettre au point un système efficace d'examen des déclarations financières annuelles, prévoyant des moyens humains et matériels adaptés, des voies de coopération avec les autorités pertinentes et des sanctions appropriées en cas de non-respect des règles ou de fausse déclaration, et (ii) d'envisager de permettre la publication des informations financières et un accès facile à celles-ci, dans le respect de la vie privée et de la sécurité des juges, des procureurs et de leurs parents proches.*

67. Le GRECO rappelle qu'il a conclu, dans son Deuxième rapport de conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre ; un Règlement regroupant des instructions sur la manière de traiter les déclarations financières avait été adopté, le CSMP étant chargé de contrôler lesdites déclarations. Cependant, ce processus avait été interrompu à la suite d'un litige devant les tribunaux.

68. Les autorités indiquent maintenant que dans son arrêt du 13 janvier 2021, la Cour de Bosnie-Herzégovine a rejeté la plainte déposée par le CSMP à l'encontre de l'Agence de protection des données à caractère personnel dans le cadre du litige administratif concernant l'application du Règlement relatif à la soumission, à la vérification et au traitement des déclarations financières des juges et des procureurs. L'application de ce Règlement a donc été suspendue.

69. En février 2020, le CSMP a envoyé un rappel au ministre de la Justice de Bosnie-Herzégovine et au parlement pour qu'une procédure de modification des dispositions concernées de la loi sur le CSMP soit engagée de toute urgence. Le 29 juillet 2020, le CSMP a créé, en son sein, le Département pour l'intégrité des fonctionnaires de justice, lequel est chargé, entre autres, d'établir les rapports financiers et d'apporter un soutien au Comité permanent sur l'éthique, l'intégrité et la responsabilité des juges et des procureurs (créé le 22 octobre 2020).

70. S'agissant de la publication des déclarations d'informations financières, les autorités indiquent qu'en 2020, sur les 1 416 fonctionnaires judiciaires tenus de fournir une déclaration financière, 190 ont accepté que leur déclaration soit rendue publique, ce qui a été fait sur le site web du CSMP. En outre, les projets d'amendements à la loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs (paragraphe 42) prévoient la publication de tous les états financiers des titulaires de fonctions judiciaires sur le site Internet du CSMP.

¹⁴ Le Rapport annuel a été publié sur le site web du CSMP et envoyé à l'Agence de prévention de la corruption et de coordination de la lutte contre la corruption ainsi qu'au ministère fédéral de la Justice et aux ministères de la Justice des entités.

71. Le GRECO prend note des faits nouveaux signalés par les autorités. Il apparaît que le précédent Règlement contenant des instructions sur la présentation des déclarations financières et sur le contrôle de ces déclarations par le CSMP n'est plus en vigueur et qu'aucune mesure n'a été prise pour mettre en place de nouvelles règles en la matière. Le GRECO note par ailleurs que certaines déclarations financières ont été rendues publiques après que les fonctionnaires judiciaires concernés ont donné leur accord. Cette publication sur la base du libre consentement est un pas dans la bonne direction et une divulgation obligatoire serait incluse dans le projet de législation. Cela étant, elle ne s'est pas encore concrétisée.

72. Le GRECO conclut que la recommandation xiii reste non mise en œuvre.

Recommandation xiv.

73. *Le GRECO a recommandé (i) de renforcer l'indépendance, les capacités et la transparence des activités du bureau du procureur disciplinaire ; et (ii) de réviser la procédure et les sanctions disciplinaires en cas de comportement répréhensible des juges et des procureurs pour veiller à ce que les affaires soient tranchées dans des délais appropriés et que les comportements répréhensibles fassent véritablement l'objet de sanctions proportionnées et dissuasives.*

74. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. L'adoption du Manuel de procédure disciplinaire avait été saluée et d'autres actions étaient en cours pour sensibiliser les fonctionnaires concernés aux mesures disciplinaires. Cela étant, ni l'élaboration de nombreux guides ni les actions de formation mises en place ne s'étaient traduites dans la pratique, les autorités n'ayant fourni aucun exemple d'application de sanctions proportionnées et dissuasives.

75. Les autorités indiquent maintenant qu'au 31 décembre 2020, le nombre d'affaires non résolues au niveau du Bureau du Procureur disciplinaire (BPD) a diminué de 24 % (470 plaintes contre 621 fin décembre 2019), tandis que les dépôts de plaintes ont augmenté de 122,7 % par rapport à l'année précédente. Le délai moyen de résolution des plaintes en 2020 a également diminué par rapport à 2019 (276 jours contre 307). De plus, 31 procédures disciplinaires ont été engagées à l'encontre de titulaires d'une fonction judiciaire, dont 12 contre des personnes ayant déjà fait l'objet d'une telle procédure. Le Bureau du procureur du District de Brcko a traité tous les signalements reçus en 2020 et aucune affaire n'a été classée en raison du délai de prescription des poursuites pénales pour des motifs subjectifs.

76. Il est indiqué que des actions supplémentaires de sensibilisation des titulaires d'une fonction judiciaire aux procédures disciplinaires ont été menées. Ainsi, les 19 et 20 mai 2021, le CSMP a pris note de l'analyse des politiques pénales par type de décisions disciplinaires et type d'infractions disciplinaires. Cette analyse a été publiée sur son site web. Le CSMP prévoit d'utiliser ce document dans des activités futures afin d'améliorer les procédures disciplinaires, ainsi que dans des programmes de formation destinés aux membres des commissions disciplinaires. Les autorités indiquent qu'entre janvier et juin 2021, quelque 17 procédures disciplinaires ont été menées à terme. Trois avaient été lancées en 2019, 13 en 2020 et une en 2021, et sept se sont terminées par « un accord par consentement mutuel ». Les sanctions imposées en 2021 se présentent comme suit : avertissement écrit (deux cas), blâme public (trois cas), réduction de salaire (neuf cas), réduction de salaire avec mesures spéciales (un cas), licenciement (un cas), non-lieu (un cas).

77. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Il apparaît que les autorités n'ont pas pris de nouvelles mesures pour renforcer l'indépendance et la

transparence du BPD¹⁵. Le GRECO rappelle que la mise en œuvre de cette partie de la recommandation suppose toujours l'adoption d'un projet de modifications à la loi sur le CSMP (recommandation viii). Quant à la seconde partie, les informations fournies indiquent un léger recul du nombre d'affaires disciplinaires en instance. D'autre part, les procédures disciplinaires sont toujours susceptibles de durer nettement plus d'un an. Aucune révision de sanctions n'a eu lieu. Globalement, il n'y a pas eu de progrès suffisants pour considérer que cette recommandation ait été mise en œuvre plus que partiellement.

78. Le GRECO conclut que la recommandation xiv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv.

79. *Le GRECO a recommandé qu'une stratégie de communication, prévoyant des directives et des formations générales sur la manière de communiquer avec les médias et les organisations de la société civile concernées, soit élaborée pour le système judiciaire (juges et procureurs) dans le but d'améliorer son fonctionnement transparent et responsable.*

80. Il est rappelé que le GRECO avait conclu, dans son Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre : certaines actions de formation s'étaient poursuivies et des initiatives prometteuses avaient été envisagées dans le cadre de la Stratégie 2014-2018 de la réforme du secteur de la justice. Cela étant, les autorités n'avaient pas signalé de mesures concernant l'élaboration d'une politique de communication pour le système judiciaire. Le Deuxième rapport de conformité n'avait fait état d'aucun progrès.

81. Les autorités indiquent maintenant que le CSMP a approuvé, les 23 et 24 juin 2021, le projet de Stratégie de communication, lequel a été soumis à la communauté judiciaire, aux médias et à des organismes internationaux pour consultation. Suite à cette consultation, il a été décidé d'accompagner la stratégie d'un plan d'action de mise en œuvre, actuellement en cours de finalisation. L'adoption de la Stratégie de communication et son plan d'action est prévue pour décembre 2021. Par ailleurs, le 15 juillet 2021, le CSMP a adopté son projet de Plan de communication¹⁶ dans les domaines de l'éthique, de l'intégrité et de la prévention des conflits d'intérêts. Ce document constitue le fondement de la planification continue d'activités spécifiques dans deux domaines : augmentation du niveau d'éthique et d'intégrité dans les instances judiciaires et amélioration de la communication avec le pouvoir judiciaire et entre le CSMP et d'autres groupes cibles. Les autorités indiquent également que le 20 octobre 2021, le CSMP a approuvé le Guide de la communication de crise pour les tribunaux et les bureaux des procureurs en Bosnie-Herzégovine afin de faciliter la communication dans les situations de crise.

82. De plus, les autorités indiquent que le CSMP organise périodiquement, en coopération avec les CFJP des entités, des sessions de formation sur le thème « communication moderne avec les médias ». Par ailleurs, pour améliorer la transparence du système judiciaire, le CSMP a élaboré, à l'usage des tribunaux, des Lignes directrices sur la communication relative aux poursuites judiciaires.

83. Le GRECO prend note de ces nouvelles données. Il apparaît que le projet de Stratégie de communication est actuellement en phase de consultation auprès de plusieurs parties prenantes, ce qui est un point positif. Les travaux en cours concernant le plan

¹⁵ En ce qui concerne la capacité du BPD, il est rappelé que le CSMP a recruté trois procureurs disciplinaires supplémentaires et deux membres du personnel en septembre 2018.

¹⁶ L'élaboration de ce document a été soutenue par le projet de l'USAID intitulé « Judiciary Against Corruption » (Le pouvoir judiciaire contre la corruption).

de communication dans les domaines de l'éthique et de l'intégrité et les lignes directrices sur la communication relative aux poursuites judiciaires sont également des avancées encourageantes. L'adoption et la mise en œuvre de ces documents pourraient fort bien satisfaire aux exigences de cette recommandation. Cela dit, le GRECO ne pourra effectuer une évaluation en pleine connaissance de cause qu'après l'adoption du projet de Stratégie de communication et des Lignes directrices sur la communication relative aux poursuites judiciaires et après que le contenu de ces documents aura été communiqué.

84. Le GRECO conclut que la recommandation xv reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

85. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que seules certaines mesures limitées ont été prises par la Bosnie-Herzégovine pour se conformer aux recommandations en suspens du Quatrième cycle d'évaluation. Aucune des quinze recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du quatrième cycle n'a été mise en œuvre de façon satisfaisante.** Huit recommandations ont été partiellement mises en œuvre et sept n'ont pas été mises en œuvre.
86. Plus précisément, les recommandations i, ii, iv, vii, xi, xii, xiv et xv ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations iii, v, vi, viii, ix, x et xiii n'ont pas été mises en œuvre.
87. En ce qui concerne les parlementaires, rien n'a été mis en œuvre récemment pour renforcer le système d'intégrité. Les autorités n'ont toujours pas mis en place de règles adaptées pour encadrer les interactions des parlementaires avec des tiers, et les parlementaires n'ont toujours pas la possibilité de prendre conseil et de se former sur la prévention de la corruption. Aucune information nouvelle n'a été fournie en ce qui concerne les rapports de contrôle de la mise en œuvre du Code de conduite des parlementaires dans la pratique. La nouvelle loi sur les conflits d'intérêts est toujours dans une impasse et son examen n'est plus à l'ordre du jour. Aucun mécanisme crédible et indépendant n'a été mis en place pour prévenir et résoudre les conflits d'intérêts ou permettre la vérification des déclarations de patrimoine déposées par les parlementaires de niveau fédéral.
88. En ce qui concerne les juges et les procureurs, les projets d'amendements à la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature et du parquet (CSMP) ont désormais été soumis au parlement, mais n'ont pas encore été adoptés. Il reste à créer, au sein du CSMP, des départements et des sous-commissions distincts pour la magistrature et pour le parquet. Les critères adoptés en 2018 pour évaluer la performance des juges et des procureurs ont été invalidés et il ne semble pas que les nouveaux critères permettent une évaluation qualitative aussi complète et approfondie. De plus, il n'y a toujours pas de garanties de non-ingérence des pouvoirs exécutif et législatif pendant ces évaluations. S'agissant des problèmes de retard dans le traitement des affaires, aucune analyse budgétaire et de personnel n'a été effectuée. Un premier palier encourageant a été franchi en ce qui concerne la mise en place de conseils confidentiels pour les titulaires d'une fonction judiciaire et l'adoption d'une Stratégie de communication du pouvoir judiciaire, mais ces mesures ne se sont pas encore concrétisées.
89. Compte tenu des progrès globalement insuffisants accomplis depuis le Deuxième rapport de conformité pour mettre en œuvre les recommandations du GRECO, le GRECO conclut que le très faible niveau de conformité avec les recommandations reste « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3, de

son Règlement intérieur. Le GRECO décide par conséquent d'appliquer l'article 32, paragraphe 2 (i), concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation et demande au chef de la délégation de Bosnie-Herzégovine de fournir un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (i à xv) dès que possible et au plus tard le 31 décembre 2022.

90. En outre, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii.a), le GRECO charge son président d'envoyer au chef de la délégation de la Bosnie-Herzégovine une lettre – avec copie au président du Comité statutaire – attirant son attention sur le non-respect des recommandations pertinentes et sur la nécessité de prendre des mesures fermes en vue d'accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
91. Enfin, le GRECO invite les autorités de Bosnie-Herzégovine à autoriser, dès que possible, la publication du rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.