



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 24 mars 2023

Publication : 8 June 2023

Public

GrecoRC4(2023)9

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ *INTÉrimAIRE*

BOSNIE-HERZÉGOVINE

Adopté par le GRECO lors de sa 93^e réunion plénière
(Strasbourg, 20 – 24 mars 2023)

I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième 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](#)), avec l'autorisation de la Bosnie-Herzégovine.
3. Le Deuxième Rapport de conformité ([GrecoRC4\(2020\)6](#)), adopté par le GRECO à l'occasion de 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.
4. Dans le Rapport de conformité intérimaire ([GrecoRC4\(2021\)21](#)), adopté par le GRECO lors de sa 89^e réunion plénière (le 3 décembre 2021) et rendu public le 1^{er} septembre 2022 avec l'autorisation de la Bosnie-Herzégovine, le GRECO concluait qu'aucune des quinze recommandations adressées dans le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle n'avait été mise en œuvre de façon satisfaisante. Huit recommandations avaient été partiellement mises en œuvre et sept recommandations n'avaient pas été mises en œuvre. Au vu de ces résultats, le GRECO a estimé que le très faible niveau de conformité aux recommandations restait « globalement insatisfaisant ». Il a demandé au chef de la délégation de Bosnie-Herzégovine de lui rendre compte des mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (i-xv) au plus tard le 31 décembre 2022. Ce rapport lui a été remis le 23 décembre 2022 et a servi de base au présent Deuxième Rapport de conformité intérimaire.
5. 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^{me} Mercedes PEREZ SANZ, au titre de l'Espagne, et M^{me} Ana PAVLOVSKA DANEVA, au titre de la Macédoine du Nord, ont ainsi été désignées. Elles ont été assistées du Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de conformité intérimaire.

II. ANALYSE

6. Dans son Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle, le GRECO a adressé 15 recommandations à la Bosnie-Herzégovine. Dans le Rapport de conformité intérimaire, le GRECO a conclu que les recommandations i, ii, iv, vii, xi, xii, xiv et xv avaient été partiellement mises en œuvre, et que les recommandations iii, v, vi, viii, ix, 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 avait 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. Il est rappelé que, dans les précédents rapports de conformité, le GRECO avait jugé cette recommandation partiellement mise en œuvre. Il avait estimé dans le Rapport de conformité que la première partie de la recommandation avait déjà été traitée de manière satisfaisante, en raison des nouvelles mesures législatives et pratiques signalées pour faciliter la consultation publique des projets de loi. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO avait regretté, dans le Rapport de conformité intérimaire, l'absence persistante de progrès dans l'adoption de dispositions applicables aux parlementaires sur leur interaction avec des tiers et avait appelé les autorités à prendre des mesures énergiques pour mettre en œuvre cette partie de la recommandation.
9. Les autorités de Bosnie-Herzégovine mentionnent diverses dispositions adoptées par le gouvernement et l'Assemblée nationale de la Republika Srpska pour faciliter la participation et la consultation du public dans le processus d'élaboration des lois (article 114 de la loi relative à l'administration de la République, Lignes directrices pour le fonctionnement des organes administratifs, Réglementation applicable à l'élaboration des lois et autres textes réglementaires).
10. Le GRECO prend note des informations fournies. Il rappelle qu'il considérait que les processus de consultation pour l'élaboration de la législation au Parlement étaient garantis et regrette que les autorités n'aient pas fourni de nouvelles informations au sujet de la deuxième partie de la recommandation, qui concerne la mise en place de dispositions sur la conduite des parlementaires à l'égard des tiers (par exemple, les lobbyistes, etc.). Le GRECO en déduit que la situation n'a pas changé depuis le Rapport de conformité intérimaire à cet égard.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii

12. *Le GRECO avait 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 que, dans le Rapport de conformité intérimaire, cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait constaté que le Code de conduite de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska, mentionné par les autorités, avait été adopté le 13 septembre 2017, mais qu'une seule procédure avait été engagée pour infraction à ces dispositions depuis lors. Dans l'ensemble, aucun progrès n'avait été démontré dans la mise en œuvre de cette recommandation.
14. Les autorités évoquent à présent une série de réunions initiées en 2022 par l'Agence pour la prévention de la corruption et la coordination de la lutte contre la corruption de Bosnie-Herzégovine (APIK) avec l'Agence pour la prévention de la corruption du Monténégro, de la Serbie et de la Macédoine du Nord. L'objectif de ces réunions était de partager les expériences acquises dans le domaine de la loi relative au lobbying

et du rôle des organismes publics de lutte contre la corruption dans le processus d'élaboration et d'adoption de la législation applicable au lobbying.

15. Le GRECO prend note des informations fournies, qui ne sont pas en rapport direct avec le fond de la recommandation. En l'absence d'informations supplémentaires, le GRECO considère qu'aucun progrès tangible n'a été réalisé pour mettre en œuvre la recommandation.
16. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii

17. *Le GRECO avait recommandé d'harmoniser la législation sur les conflits d'intérêts sur l'ensemble du territoire national.*
18. Il est rappelé que cette recommandation n'avait pas été jugée mise en œuvre dans le Rapport de conformité intérimaire, puisque le processus visant à harmoniser la législation sur les conflits d'intérêts sur l'ensemble du territoire national n'avait pas commencé.
19. Les autorités indiquent à présent que l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a adopté la loi sur la détermination de l'origine du patrimoine et l'impôt spécial sur le patrimoine le 10 février 2022.
20. Le GRECO note que les autorités n'ont fourni aucune nouvelle information pertinente à propos de cette recommandation. Il regrette que le projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans les institutions de Bosnie-Herzégovine, qui était mentionné dans les rapports précédents, soit bloqué dans la procédure parlementaire depuis 2017 et qu'il n'ait pas été adopté à ce jour. En conséquence, la mise en œuvre de cette recommandation n'a pas progressé.
21. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandation iv

22. *Le GRECO avait recommandé (i) d'unifier les exigences applicables en matière de déclarations financières dans un seul formulaire ; (ii) d'instaurer l'obligation de signaler les actifs des parents proches et de mettre à jour les informations soumises en cas de variation significative au cours du mandat législatif ; et (iii) de veiller à ce que les informations financières soient publiées et faciles d'accès, en tenant compte du respect de la vie privée et de la sécurité des parlementaires et de leurs parents proches soumis à l'obligation de faire une déclaration.*
23. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de conformité, cette recommandation était jugée partiellement mise en œuvre, car les déclarations de patrimoine étaient publiquement accessibles en ligne, ce qui satisfaisait en partie le dernier volet de cette recommandation. Dans le rapport de conformité intérimaire, le GRECO regrettait qu'aucun progrès tangible n'ait été réalisé pour imposer aux parlementaires l'obligation de déclarer les changements importants survenus dans leurs actifs et leur patrimoine au cours de leur mandat législatif et pour garantir la publication des rapports financiers et leur consultation aisée.
24. Les autorités n'ont fourni aucune autre information sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de cette recommandation.
25. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation v

26. *Le GRECO avait recommandé (i) d'associer au système de déclaration un mécanisme de contrôle effectif (comprenant des vérifications aléatoires) et (ii) d'instaurer des sanctions adaptées en cas de fausse déclaration.*
27. Il est rappelé que cette recommandation n'avait pas été jugée mise en œuvre dans le Rapport de conformité intérimaire. Le GRECO n'a pas été en mesure de maintenir sa conclusion précédente au sujet de cette recommandation, qu'il avait jugée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité, étant donné qu'un projet de loi sur les conflits d'intérêts a été retiré du Parlement.
28. Les autorités n'ont fourni aucune autre information sur la mise en œuvre de cette recommandation.
29. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi

30. *Le GRECO avait recommandé que le régime de conseil, de contrôle et de mise en œuvre relatif aux conflits d'intérêts soit entièrement révisé et convenablement structuré, notamment en veillant à son indépendance et à sa pertinence, et en le rendant efficace grâce à un système de sanctions adapté.*
31. Il est rappelé que cette recommandation n'avait pas été jugée mise en œuvre dans le Rapport de conformité intérimaire, en l'absence de toute nouvelle évolution et en raison de la persistance du manque de progrès.
32. Les autorités n'ont fourni aucune information supplémentaire à propos de cette recommandation.
33. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vii

34. *Le GRECO avait 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.*
35. Il est rappelé que cette recommandation était jugée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité, qui prenait note des mesures prises par les Entités pour renforcer la transparence, l'intégrité et l'obligation de rendre des comptes dans leurs législatures respectives. Le Rapport de conformité intérimaire indiquait qu'elle restait partiellement mise en œuvre.
36. Les autorités signalent à présent que l'Assemblée du district de Brčko de Bosnie-Herzégovine a adopté la loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans les institutions de ce même district le 24 mars 2021. Cette loi prescrit des obligations spéciales pour les titulaires de fonctions publiques, y compris les parlementaires, au niveau du district de Brčko, afin de prévenir les conflits d'intérêts dans l'exercice de fonctions officielles. Elle comporte des lignes directrices claires sur les situations de conflit d'intérêts, des obligations déclaratives, une procédure de déclaration et de vérification des actifs, ainsi que des dispositions relatives aux incompatibilités. La loi établit également une commission chargée de statuer sur les conflits d'intérêts, organe permanent, indépendant et autonome, composé d'un président et de deux membres nommés pour un mandat de cinq ans, renouvelable une fois. La

Commission peut infliger diverses sanctions (amende, proposition de révocation de la fonction publique, appel à la démission, avertissement) si elle constate une infraction à la loi. Les décisions de la Commission sont définitives, mais peuvent être contestées dans le cadre d'une procédure administrative devant le tribunal de première instance du district de Brčko. L'Assemblée du district de Brčko a nommé le président et les membres de la Commission le 16 juin 2021.

37. Le GRECO se félicite de l'adoption d'une loi complète sur la prévention des conflits d'intérêts à l'échelon du district de Brčko. Cette loi traite un certain nombre de questions liées à l'intégrité qui sont pertinentes pour le parlement du district de Brčko et prévoit un mécanisme pour la faire respecter. Bien que l'adoption de cette loi représente une étape positive, elle se limite à l'une des entités et n'est donc pas suffisante pour que le GRECO considère, à ce stade, que cette recommandation est plus que partiellement mise en œuvre.
38. 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 avait 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 Rapport de conformité intérimaire, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le projet de modification de la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature et du parquet (CSMP) a été présenté au Parlement, ce qui représente une évolution positive. Toutefois, les autorités n'ont fourni aucune information qui permette de savoir dans quelle mesure ce projet respecte les exigences de cette recommandation.
41. Les autorités de Bosnie-Herzégovine indiquent à présent que le projet de loi portant modification de la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature et du parquet de Bosnie-Herzégovine, proposé par le Conseil des ministres en juin 2021, a été rejeté par la Chambre des peuples en mai 2022, bien qu'il ait été initialement adopté par la Chambre des représentants de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine. Elles précisent également qu'au cours de l'année 2022 le ministère de la Justice de Bosnie-Herzégovine a élaboré un nouveau projet de loi portant modification de la loi sur le CSMP, dont les dispositions ont été mises en conformité avec l'avis de la Commission de Venise¹, ainsi qu'avec les observations préliminaires de la Commission européenne, à laquelle le projet de loi a également été soumis pour examen. Le texte doit régler des questions telles que les conflits d'intérêts des membres du CSMP, les déclarations de patrimoine des juges et des procureurs, y compris des membres du CSMP, ainsi que leur vérification, le fonctionnement du Service de l'intégrité au sein du secrétariat du CSMP et les recours juridictionnels

¹ [Bosnie-Herzégovine - Avis sur le projet de loi portant modification de la loi relative au Conseil supérieur des Juges et des Procureurs, adopté par la Commission de Venise à sa 126ème Session \(19-20 mars 2021, en ligne\).](#)

contre les décisions de nomination ; il comporte certaines modifications relatives aux infractions disciplinaires et aux procédures disciplinaires engagées à l'encontre des juges, des procureurs et des membres du CSMP. Le projet de loi a été transmis au Conseil des ministres pour approbation, après quoi il sera présenté à l'Assemblée parlementaire pour adoption. En outre, le 29 août 2022, le ministère de la Justice a soumis au CSMP pour consultation le nouveau projet de loi, qui a été examiné et complété lors de la session du CSMP qui s'est tenue le 28 septembre 2022. Dans son avis, le CSMP a déclaré qu'il était favorable au projet de loi et a formulé quelques propositions spécifiques qui visent à en assurer la cohérence et la clarté.

42. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Bien qu'il semble que des travaux législatifs pertinents pour cette recommandation soient en cours, puisqu'un nouveau projet de loi portant modification de la loi sur le CSMP a été élaboré par le ministère de la Justice en 2022, aucun résultat concret n'a encore été obtenu dans le traitement des aspects spécifiques de la recommandation, à savoir la création de sous-conseils distincts pour les juges et les procureurs, la prévention d'une concentration excessive des pouvoirs pour les différentes fonctions exercées par les membres du CSMP et la possibilité de saisir une juridiction d'un recours contre les décisions du CSMP en matière de nomination, de promotion et de responsabilité disciplinaire. Le GRECO invite les autorités à prendre ces aspects en compte dans le cadre de l'élaboration d'une loi sur le CSMP.
43. Le GRECO conclut que la recommandation viii n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandation ix

44. *Le GRECO avait 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 Rapport de conformité intérimaire, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Il avait constaté que les critères distincts précédemment adoptés pour l'évaluation des juges et des procureurs, qui tenaient dûment compte de l'évaluation qualitative des performances, devaient être remplacés par de nouvelles lignes directrices pour l'évaluation des performances.
46. Les autorités indiquent à présent que toutes les juridictions et tous les parquets de Bosnie-Herzégovine, y compris la Cour de Bosnie-Herzégovine, ont évalué le travail effectué au cours de l'année 2021 par les titulaires de fonctions judiciaires selon les critères adoptés par le CSMP le 29 décembre 2020. Suite aux résultats de l'analyse de la procédure d'évaluation des performances en 2021, le CSMP a adopté, lors d'une session les 21 et 22 décembre 2022, de nouveaux critères d'évaluation des performances des titulaires de fonctions judiciaires qui s'appliquent au suivi et à l'évaluation des performances de toutes les juridictions et tous les parquets de Bosnie-Herzégovine (juges, présidents de juridiction, procureurs, procureurs en chef, adjoints aux procureurs en chef, chef de département au sein du parquet), à compter de 2023. Les autorités soulignent que l'objectif de ces nouveaux critères est de permettre aux évaluateurs (procureurs en chef/présidents de juridiction) d'appliquer un meilleur barème d'attribution de points pour l'évaluation de la performance, en fonction de certains critères quantitatifs (par exemple, l'attribution de points pour la qualité statistique des décisions des procureurs, la mise en œuvre d'un programme de réduction des affaires pendantes dans les juridictions et les parquets), et de supprimer des critères les éléments supplémentaires d'évaluation du travail (les « affaires à évaluation spéciale »), afin d'empêcher les évaluateurs de détourner le

processus d'évaluation par l'attribution arbitraire de points. En outre, les éléments suivants d'évaluation analytique de la performance sont inclus : ponctualité des juges dans leur travail, organisation et gestion du travail judiciaire, attitude du procureur à l'égard du travail et organisation et gestion du parquet et de ses départements. Enfin, le 18 janvier 2023, le CSMP a adopté des instructions pour l'application de ces critères d'évaluation de la performance, permettant ainsi aux évaluateurs d'appliquer les éléments analytiques décrits ci-dessus de manière homogène.

47. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Le GRECO salue le progrès accompli en vue de l'amélioration du système d'évaluation des performances des juges et procureurs, avec l'adoption de nouveaux critères d'évaluation qui doivent s'appliquer à compter de 2023. Cependant, le GRECO est d'avis que plus d'information relative à la mise en œuvre de ces nouveaux critères en pratique et des résultats obtenus est nécessaire pour que la recommandation soit entièrement mise en œuvre.
48. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x

49. *Le GRECO avait 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.*
50. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de conformité intérimaire, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre, car aucune analyse n'avait été effectuée en termes de budget et de personnel pour résoudre les problèmes d'arriérés d'affaires. Certaines mesures ont été 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.
51. Les autorités évoquent à nouveau l'analyse annuelle des ressources financières et humaines des juridictions et des parquets réalisée par le CSMP, qui contribue à élaborer les orientations budgétaires des institutions judiciaires pour l'année suivante. Certaines activités doivent être entreprises pour renforcer le rôle du CSMP, tant pour l'établissement du budget des juridictions que pour les négociations sur l'évaluation des ressources budgétaires optimales pour les juridictions avec les organes compétents des pouvoirs exécutif et législatif. Les autorités indiquent également qu'au cours du troisième trimestre 2022 les activités habituelles et les projets du CSMP ont été orientés vers la mise en place d'un processus innovant de création et de suivi de la procédure budgétaire des juridictions. En coopération avec le département informatique du secrétariat du CSMP, une spécification technique détaillée pour le développement de logiciels a été élaborée et, en mars 2023, un appel pour le recrutement d'experts externes, ayant pour tâche de développer des solutions logicielles sur cette base, sera publié. La solution logicielle doit permettre d'enregistrer facilement et rapidement les données nécessaires et servira de point de départ à la prise de décisions opportunes sur les ressources budgétaires optimales des juridictions.
52. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités indiquent que le processus de numérisation des systèmes de budgétisation des parquets est en cours. Une fois que le système de budgétisation sera entièrement numérisé, les autorités annoncent qu'il sera possible de suivre avec précision l'allocation des ressources du ministère public à chaque affaire, en tenant compte des paramètres de « gravité et de complexité de l'affaire ».

53. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Aucun élément nouveau n'est intervenu à propos de la première partie de la recommandation. Le GRECO considère que la seule mesure tangible en cours, qui concerne la numérisation des systèmes de budgétisation pour une meilleure hiérarchisation des ressources du ministère public en fonction de la gravité de l'affaire, n'est pas suffisante en soi pour considérer que cette recommandation est ne serait-ce que partiellement mise en œuvre.
54. Le GRECO conclut que la recommandation x n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandation xi

55. *Le GRECO avait 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. Il est rappelé que dans les rapports précédents cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Dans le Rapport de conformité intérimaire, le GRECO relevait que différentes activités de formation sur l'éthique et l'intégrité avaient été proposées aux juges et aux procureurs et qu'une réflexion initiale était en cours sur la mise en place de conseils confidentiels, mais que ce processus en était encore à ses débuts.
57. Les autorités indiquent à présent que les 9 et 10 février 2022, la Commission permanente pour l'intégrité, l'éthique et l'obligation de rendre compte des juges et des procureurs a examiné la question des conseils confidentiels, en se déclarant favorable à la mise en place d'un « dispositif combiné » pour les juges et les procureurs. Ce dispositif doit allier les conseils confidentiels dispensés aux titulaires de fonctions judiciaires dans le cadre des activités du CSMP et les conseils confidentiels prodigués au sein de chaque institution judiciaire. Selon les autorités, cette option semble réaliste car elle permet de résoudre de manière optimale les dilemmes éthiques des juges et des procureurs. Les 6 et 7 juillet 2022, le CSMP a examiné la procédure de mise en place d'un dispositif de conseils confidentiels au sein du système judiciaire de Bosnie-Herzégovine et a adopté la feuille de route des activités nécessaires à la création de ce dispositif². Le modèle combiné de conseils confidentiels suppose notamment de définir les structures du CSMP chargées de dispenser ces conseils, ainsi que les services et le personnel du secrétariat du CSMP appelés à en assurer la mise en œuvre.
58. En ce qui concerne les formations adaptées, les autorités indiquent qu'un certain nombre de juges et de procureurs ont participé à des formations sur l'intégrité

² Dans ce cadre, les activités suivantes sont prévues :

- l'adoption par le CSMP d'une décision sur la mise en place d'un système de conseil confidentiel au sein du pouvoir judiciaire afin de préciser : (1) quel organe prodiguera ces conseils confidentiels (la Commission permanente pour l'éthique, l'intégrité et l'obligation de rendre des comptes ou un autre organe à créer), ci-après dénommé « organe consultatif » ; (2) quelles structures au sein du secrétariat du CSMP assisteront l'organe consultatif ; (3) le moyen (mode) de communication des conseils confidentiels à utiliser par les juges et les procureurs ; et (4) la dynamique de mise en œuvre de la décision ;
- la définition du contenu de la formation initiale obligatoire que doivent suivre les personnes qui participent au processus de conseil confidentiel ;
- l'organisation d'une campagne d'information sur le sujet et de sensibilisation du milieu professionnel ;
- l'élaboration et la mise en œuvre d'activités visant à établir le cadre juridique de la fourniture de conseils confidentiels ;
- l'adoption d'une application en ligne pour les questions/demandes de conseils confidentiels et la fourniture de réponses par l'organe consultatif ;
- la mise en place d'un mécanisme d'évaluation de la mise en œuvre du dispositif de conseil confidentiel au niveau du CSMP.

organisées en 2021/2022³. Suite à la décision prise par le CSMP le 16 décembre 2021 sur l'approbation du programme des formations initiales et de développement professionnel en 2022, tous les titulaires de fonctions judiciaires ont l'obligation de suivre le module en ligne sur l'éthique, l'intégrité et la prévention des conflits d'intérêts.

59. Le GRECO note avec satisfaction que des activités de formation sur l'éthique et l'intégrité ont régulièrement eu lieu au sein des entités et que la formation à l'éthique a été rendue obligatoire. En outre, il note qu'un système combiné de conseils confidentiels pour les juges et les procureurs semble être en cours de mise en œuvre. Le GRECO estime qu'un tel système combiné pour les juges et les procureurs n'est pas approprié, car ces professions sont fondamentalement différentes, devraient être indépendantes les unes des autres et doivent être traitées comme telles. Ce constat découle également de la recommandation viii, dans laquelle le GRECO recommande la création de sous-conseils distincts pour les juges et les procureurs. Le GRECO exhorte les autorités à établir des dispositifs distincts de conseils confidentiels pour les juges et les procureurs. En attendant la mise en place de dispositifs appropriés de conseil confidentiel, cette recommandation n'est pas pleinement respectée.
60. Le GRECO conclut que la recommandation xi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii

61. *Le GRECO avait 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. Il est rappelé que dans les rapports précédents cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre, suite à l'adoption de Lignes directrices sur la prévention des conflits d'intérêts dans le système judiciaire. Dans le Rapport de conformité intérimaire, le GRECO prenait note de la diffusion signalée de ces Lignes directrices, mais constatait qu'un système efficace de contrôle et un régime de mise en œuvre qui assure le respect des dispositions relatives aux conflits d'intérêts faisaient toujours défaut.
63. Les autorités indiquent à présent que la mise en œuvre des Lignes directrices sur la prévention des conflits d'intérêts dans le système judiciaire fait l'objet d'un contrôle par le biais de mécanismes et de registres institutionnels depuis le début 2021⁴. En conséquence, les responsables des institutions et organes judiciaires doivent tenir des registres et des dossiers sur, par exemple, les activités accessoires, les cadeaux et les apparitions publiques des titulaires de fonctions judiciaires. Une « Analyse

³ Il s'agit notamment des formations suivantes :

- une formation continue (en ligne) « Déontologie professionnelle des juges et des procureurs et responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs dans le système judiciaire de la Republika Srpska », organisée par le Centre de formation des juges et des procureurs de la Republika Srpska le 18 mars 2021 ;
- un atelier en ligne d'une journée pour les juges et les procureurs sur « l'éthique judiciaire et les pratiques disciplinaires », organisé par le Centre de formation des juges et des procureurs de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (« FBiH CEST ») le 24 février 2021 ;
- une formation en ligne d'une journée pour les stagiaires sur le thème « Éthique et intégrité », organisée par le FBiH CEST le 21 mai 2021 ;
- une formation en ligne d'une journée pour les juges et les procureurs sur « l'éthique dans le système judiciaire », organisée par le FBiH CEST le 28 septembre 2021 ;
- une formation d'une journée pour les juges et les procureurs sur « l'éthique des juges et des procureurs », organisée par le FBiH CEST le 18 octobre 2021 ;
- un atelier d'une journée pour les juges et procureurs nouvellement nommés sur « l'éthique et l'intégrité », organisé par le FBiH CEST les 17 et 18 novembre 2021.

⁴ Voir le document « Mécanismes et registres institutionnels d'application des instruments de contrôle de la mise en œuvre des Lignes directrices sur la prévention des conflits d'intérêts dans le système judiciaire », adopté par le CSMP en septembre 2019 et transmis à toutes les juridictions, aux parquets, aux centres de formation des juges et des procureurs, au bureau du procureur disciplinaire et à tous les services concernés du CSMP.

préliminaire des relevés de l'application des instruments de contrôle de la mise en œuvre des Lignes directrices sur la prévention des conflits d'intérêts dans le système judiciaire au cours de l'année 2021 » a été présentée le 18 mai 2022. Cette analyse préliminaire comprenait les relevés de 100 institutions judiciaires de Bosnie-Herzégovine avec un total de 1 879 entrées réparties dans six registres distincts. D'autres mesures devraient être mises en place, notamment le contrôle de l'exactitude des entrées et du respect des délais de communication des données pertinentes au CSMP.

64. Pour ce qui est de la mise en œuvre des programmes d'intégrité, les institutions judiciaires de Bosnie-Herzégovine ont remis au cours du premier semestre 2022 leurs rapports sur cette question pour l'année 2021. En conséquence, le 9 novembre 2022, le CSMP a adopté le rapport annuel sur la mise en œuvre des programmes d'intégrité dans les institutions judiciaires en 2021, ainsi que des recommandations adressées aux institutions judiciaires pour la poursuite de la mise en œuvre de ces programmes.
65. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités, en particulier les mécanismes conçus pour contrôler la mise en œuvre des Lignes directrices sur la prévention des conflits d'intérêts dans le système judiciaire. Le GRECO est donc satisfait de l'existence d'un système consacré au contrôle spécifique de la mise en œuvre des normes d'intégrité sur les conflits d'intérêts contenues dans les lignes directrices. Cependant, comme le GRECO le souligne fréquemment, le respect de ces normes implique une certaine forme de sanction en fonction de l'infraction et de sa gravité. A ce stade, il semble que le contrôle effectué se limite à la collecte et à l'analyse de données pertinentes, sans autre conséquence. Le GRECO souligne que le succès des lignes directrices dépendra de leur mise en œuvre effective, et notamment de l'application de sanctions en cas d'infraction, et attend de recevoir des informations plus précises à cet égard.
66. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation xii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii

67. *Le GRECO avait 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.*
68. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans ses rapports précédents, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Dans son Rapport de conformité intérimaire, le GRECO relevait que le Règlement précédent qui comportait des instructions sur la remise des déclarations financières et le rôle joué par le CSMP dans la vérification de ces déclarations n'était plus en vigueur, et qu'aucune nouvelle mesure n'avait été prise pour instaurer une nouvelle réglementation en la matière. Le GRECO notait également que certaines déclarations financières avaient été rendues publiques après accord des titulaires de fonctions judiciaires. Bien que cette communication volontaire soit un pas dans la bonne direction, une communication obligatoire ne s'est pas encore concrétisée.
69. Les autorités évoquent à nouveau l'arrêt rendu le 13 janvier 2020 par la Cour de Bosnie-Herzégovine, qui a confirmé la position de l'Agence de protection des données à caractère personnel : le traitement par le CSMP des données à caractère personnel et des déclarations financières des juges et des procureurs prévu par le règlement

du 26 septembre 2019 relatif à la soumission, à la vérification et au traitement des déclarations financières des juges et des procureurs n'est pas fondé juridiquement.

70. Les autorités indiquent également qu'en juin 2022, le CSMP a adressé des demandes urgentes au ministère de la Justice et à l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine afin de relancer le processus législatif sur la vérification des déclarations financières des juges et des procureurs. Le 29 août 2022, le ministère de la Justice a communiqué au CSMP le projet de loi portant modification de la loi relative au CSMP, qui a été examiné et complété par le CSMP lors de sa session du 28 septembre 2022 (voir plus haut, recommandation viii).
71. S'agissant de la partie (ii) de la recommandation, les autorités signalent qu'en 2021, sur un total de 1 445 titulaires de fonctions judiciaires soumis à l'obligation de présenter des déclarations financières, 211 ont consenti à la publication de leurs déclarations, qui ont été publiées sur le site internet du CSMP.
72. Le GRECO qu'un nombre croissant de titulaires de fonctions judiciaires consentent à la publication de leurs déclarations financières, mais aucun autre fait nouveau n'est intervenu au cours de la période visée par le présent rapport. En particulier, le projet de loi portant modification de la loi relative au CSMP, qui doit réglementer la soumission et la vérification des déclarations financières des titulaires de fonctions judiciaires, est toujours en suspens.
73. Le GRECO conclut que la recommandation xiii n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandation xiv

74. *Le GRECO avait 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.*
75. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation était partiellement mise en œuvre, suite à l'adoption d'un Manuel de procédure disciplinaire et aux initiatives prises pour sensibiliser les agents concernés aux procédures disciplinaires. Dans le Rapport de conformité intérimaire, le GRECO constatait qu'aucune autre mesure n'avait été prise pour renforcer l'indépendance et la transparence du Conseil de discipline (bureau du procureur disciplinaire). Le GRECO rappelait que le traitement de la première partie de la recommandation restait subordonné à l'adoption du projet de loi portant modification de la loi relative au CSMP (recommandation viii). Quant à la deuxième partie de la recommandation, les informations fournies indiquent une légère diminution du nombre d'affaires disciplinaires en cours, mais il arrive encore que les procédures disciplinaires durent plus d'un an et qu'aucune révision des sanctions n'ait lieu.
76. Les autorités indiquent à présent que 58 procédures disciplinaires au total ont été menées à bien par les panels disciplinaires du CSMP entre le 1er juillet 2021 et le 1er novembre 2022, dont 14 procédures en 2021 et 44 en 2022. Sur ces 58 procédures, six procédures se sont conclues par un accord et les mesures suivantes ont été prises : six avertissements écrits, quatre avertissements publics, 18 réductions de salaire, deux réductions de salaire assorties d'une mesure spéciale et quatre mutations du poste de procureur en chef ou de procureur en chef adjoint au poste de procureur. Sept demandes ont été rejetées, et 12 procédures suspendues. Enfin, trois demandes de révocation temporaire ont été rejetées et deux de ces demandes ont été suspendues.

77. S'agissant de la transparence des activités du bureau du procureur disciplinaire, les autorités indiquent que les rapports annuels de ce bureau sont disponibles sur le site web du CSMP. Les médias et les autres parties intéressées peuvent ainsi obtenir des informations au sujet du travail de ce bureau, tout en gardant à l'esprit les contraintes juridiques liées à la confidentialité des enquêtes, des documents obtenus et des actions entreprises au cours de l'enquête.
78. Les autorités évoquent également des activités de formation⁵ des membres des commissions disciplinaires qui ont eu lieu en 2021/2022, afin de sensibiliser les titulaires de fonctions judiciaires à la procédure disciplinaire.
79. Le GRECO regrette qu'aucune évolution n'ait été signalée à propos des mesures visant à renforcer l'indépendance et les capacités du Conseil de discipline (bureau du procureur disciplinaire), comme le demande la première partie de la recommandation. S'agissant de la partie ii) de la recommandation, le GRECO note une augmentation du nombre de procédures disciplinaires conclues au cours de la période récente. Les comportements répréhensibles des juges et des procureurs semblent faire l'objet d'un large éventail de sanctions. Toutefois, en l'absence d'exemples concrets de comportements répréhensibles, le GRECO n'est pas en mesure d'évaluer si ceux-ci font effectivement l'objet de sanctions proportionnées et dissuasives. Par conséquent, le GRECO considère qu'une grande partie de la recommandation n'est toujours pas traitée.
80. Le GRECO conclut que la recommandation xiv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv

81. *Le GRECO avait 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.*
82. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de conformité intérimaire, que cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Un projet de stratégie de communication était en phase de consultation avec plusieurs parties prenantes. Les travaux en cours sur le plan de communication dans le domaine de l'éthique et de l'intégrité, ainsi que sur les lignes directrices destinées à rendre compte des procédures judiciaires, étaient également jugés encourageants par le GRECO.
83. Les autorités indiquent à présent que, en décembre 2021, le CSMP a adopté sa Stratégie de communication 2022-2025 pour l'ensemble du système judiciaire⁶. Cette Stratégie de communication vise à fournir un cadre stratégique et des orientations pour améliorer la transparence du système judiciaire et de poursuite en Bosnie-Herzégovine. Elle vise également à définir les objectifs, les messages et les principes de communication ainsi qu'à identifier les groupes cibles et les canaux de communication du CSMP. Sur la base de la Stratégie type de communication de crise dans les juridictions et les parquets, adoptée en Annexe II de la Stratégie de communication, un Guide de la communication de crise dans les juridictions ainsi

⁵ Formation sur « La procédure et la pratique disciplinaires du CSMP de Bosnie-Herzégovine, au regard des défis de la mise en œuvre du Code d'éthique des juges et du Code d'éthique des procureurs », organisée les 13, 14 et 20 septembre 2021, et Formation sur « La procédure et la pratique disciplinaires » organisée à Sarajevo les 20-21 septembre 2022. Ces formations ont été suivies par 90 participants au total (membres du CSMP, juges et procureurs, membres des commissions disciplinaires, représentants du Conseil de discipline (bureau du procureur disciplinaire), ainsi que d'autres représentants du CSMP qui assistent les commissions disciplinaires).

⁶ La Stratégie et ses annexes sont disponibles sur le site web du CSMP : [Komunikacijska strategija VSTV-a BiH \(pravosudje.ba\)](http://Komunikacijska.strategija.VSTV-a.BiH(pravosudje.ba)).

qu'un Guide de la communication de crise dans les parquets ont également été arrêtés et transmis aux présidents de juridiction et aux procureurs en chef⁷. En outre, en avril 2022, un Plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie de communication du CSMP a été adopté et, en septembre 2022, la stratégie a été complétée par un Plan de communication dans le domaine de l'éthique, de l'intégrité et de la prévention des conflits d'intérêts.

84. Les autorités indiquent que la Stratégie de communication, son Plan d'action et les documents connexes ont été présentés lors d'une conférence destinée aux procureurs en chef et aux présidents de juridiction les 7-8 juin 2022, ainsi qu'aux journalistes lors d'une table ronde qui a eu lieu les 24-25 mai 2022. À la suite de cette table ronde, deux sessions de formation destinées aux représentants des médias et du pouvoir judiciaire ont été organisées par le CSMP en novembre 2022, en coopération avec la Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine et l'Association des journalistes de Bosnie-Herzégovine. Les autorités soulignent que ces formations ont une fois de plus confirmé qu'un dialogue permanent entre les médias et le pouvoir judiciaire était indispensable pour améliorer la confiance du public, mieux comprendre les spécificités du travail des deux professions et renforcer la transparence des activités des institutions judiciaires.
85. Enfin, les autorités évoquent diverses activités destinées à mieux faire comprendre le processus d'élaboration et de mise en œuvre des plans d'intégrité et des autres mesures adoptées pour améliorer l'intégrité des institutions judiciaires.
86. Le GRECO se félicite de l'adoption de la Stratégie de communication et du Plan d'action par le CSMP. La stratégie a été rendue publique et contient des lignes directrices générales pour la communication avec les organisations de la société civile et les médias. Le GRECO note également avec satisfaction qu'un plan de communication spécifique au domaine de l'éthique, de l'intégrité et de la prévention des conflits d'intérêts a été adopté. De plus, les sessions de formation réunissant journalistes, juges et procureurs représentent une avancée positive pour la mise en œuvre de la nouvelle politique. Par conséquent, le GRECO considère que la stratégie répond dans l'ensemble à l'objectif de la recommandation.
87. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été traitée de manière satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

88. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que seuls des progrès limités ont été réalisés par la Bosnie-Herzégovine. Une seule des quinze recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle a été traitée de manière satisfaisante.** Huit recommandations ont été partiellement mises en œuvre et six autres n'ont pas été mises en œuvre.
89. Plus précisément, la recommandation xv a été traitée de manière satisfaisante, les recommandations i, ii, iv, vii, ix, xi, xii et xiv ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations iii, v, vi, viii, x et xiii n'ont pas été mises en œuvre.
90. Pour ce qui est des parlementaires, aucun progrès tangible n'a été réalisé pour mettre en œuvre les recommandations du GRECO depuis l'adoption du Rapport de conformité intérimaire. Le GRECO regrette que le projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans les institutions de Bosnie-Herzégovine, qui doit aborder certains aspects de ces recommandations, n'ait pas été adopté à ce jour et n'ait pas

⁷ En juin 2022, une formation sur la communication de crise a été organisée à l'intention de certains responsables des relations publiques et des agents qui exercent ces fonctions dans les institutions judiciaires.

encore été déposé devant la législature actuelle. L'adoption d'une loi complète sur la prévention des conflits d'intérêts à l'échelon du district de Brčko représente une étape positive, mais elle se limite à l'une des entités. Aucune nouvelle information n'a été fournie à propos de la mise en place de dispositions permettant aux parlementaires de régler leurs rapports avec les tiers, du respect du Code de conduite des parlementaires et de la vérification des déclarations de patrimoine des parlementaires. Les autorités sont instamment invitées à prendre des mesures sur toutes ces questions importantes.

91. S'agissant des juges et des procureurs, le GRECO note l'existence de quelques évolutions positives, comme les activités de formation régulières sur l'éthique et l'intégrité et l'adoption de nouveaux critères pour l'évaluation de la performance des juges et procureurs. La mise en place d'un système combiné de conseils confidentiels pour les juges et les procureurs n'est toutefois pas souhaitable, compte tenu de l'indépendance des juges et des attributions différentes des juges et des procureurs. Le projet de loi portant modification de la loi relative au Conseil supérieur de la magistrature et du parquet, qui était attendu depuis longtemps, a été rejeté par la Chambre des peuples en mai 2022. Le GRECO est d'avis que l'adoption d'un nouveau projet de loi devrait désormais être une priorité. Enfin, une stratégie de communication du pouvoir judiciaire a été adoptée.
92. Compte tenu des progrès globalement insuffisants de la mise en œuvre des recommandations du GRECO depuis le Rapport de conformité intérimaire, le GRECO conclut que le très faible niveau de conformité aux recommandations reste « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur.
93. En application de l'article 32, paragraphe 2 (i), du Règlement intérieur, le GRECO demande au chef de la délégation de Bosnie-Herzégovine de lui présenter un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (i-xiv), au plus tard le 31 mars 2024.
94. En outre, conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii.b), de son Règlement intérieur, le GRECO invite le président du Comité statutaire à envoyer une lettre au Représentant permanent de la Bosnie-Herzégovine auprès du Conseil de l'Europe pour attirer son attention sur le non-respect des recommandations pertinentes et sur la nécessité de prendre des mesures résolues en vue de réaliser des progrès tangibles dans les meilleurs délais.
95. 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.