



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 21.10.2005  
COM(2005) 529 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL**

**sur les progrès accomplis par la Bosnie-et-Herzégovine dans la mise en œuvre des priorités recensées par «l'étude de faisabilité relative à l'état d'avancement de la Bosnie-et-Herzégovine au regard de la négociation d'un accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne (COM (2003) 692 final)»**

## 1. INTRODUCTION

Le Conseil européen de Thessalonique de juin 2003 a consacré le processus de stabilisation et d'association (PSA) comme constituant le cadre politique de l'Union européenne pour l'Europe du Sud-Est. Le PSA prévoit la mise en œuvre d'accords de stabilisation et d'association (ASA) entre l'Union européenne et les pays parties au processus de stabilisation et d'association<sup>1</sup>. Le Conseil européen de Thessalonique a également confirmé que la Bosnie-et-Herzégovine était un candidat potentiel à l'adhésion à l'Union européenne. La perspective européenne offerte aux pays des Balkans occidentaux a été entérinée par les conclusions de la Présidence du Conseil européen de juin 2005.

En novembre 2003, la Commission a présenté une étude de faisabilité (EF) relative à l'état d'avancement de la Bosnie-et-Herzégovine au regard de la négociation d'un ASA<sup>2</sup>. Cette étude de faisabilité concluait que la Commission prendrait une décision relative à une recommandation de décision du Conseil dans l'optique de l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un ASA avec la Bosnie-et-Herzégovine, dès qu'elle aurait la certitude que des progrès suffisants ont été accomplis dans la mise en œuvre des seize priorités définies à la section C (conclusion) de l'étude.

La présente communication détermine si la Bosnie-et-Herzégovine a réalisé les «progrès suffisants» requis dans la mise en œuvre des priorités de l'étude de faisabilité.

## 2. RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LA BOSNIE-ET-HERZEGOVINE

À l'heure actuelle, l'Union européenne n'entretient pas de relations contractuelles avec la Bosnie-et-Herzégovine. Un dialogue structuré a néanmoins pris place entre la Bosnie-et-Herzégovine et l'Union européenne au cours des dernières années. Depuis le lancement de cette initiative, la Bosnie-et-Herzégovine a bénéficié d'un important soutien financier et de divers instruments du PSA, et notamment de concessions commerciales autonomes applicables à l'ensemble des produits de ce pays.

En 1998, une déclaration de l'Union européenne intitulée «Relations spéciales UE-Bosnie-et-Herzégovine» a abouti à l'institution de la Task force consultative conjointe chargée d'aider à la mise en place des relations contractuelles. Depuis l'étude de faisabilité de 2003, cette Task force consultative conjointe s'est attachée à promouvoir et surveiller les réformes dans les domaines-clés recensés par l'étude. Ces domaines coïncident dans une très large mesure avec les priorités à court terme du partenariat européen pour la Bosnie-et-Herzégovine adopté en juin 2004<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Albanie, Bosnie-et-Herzégovine, Croatie, ancienne République yougoslave de Macédoine et Serbie-et-Monténégro.

<sup>2</sup> COM (03) 692 du 18 novembre 2003.

<sup>3</sup> Décision 2004/515/CE du Conseil; JO L 221/2004

### 3. PROGRES ACCOMPLIS PAR LA BOSNIE-ET-HERZEGOVINE DANS LA MISE EN ŒUVRE DES PRIORITES RECENSEES PAR L'ETUDE DE FAISABILITE DE 2003

L'étude de faisabilité de 2003 et la perspective de négocier un ASA ont joué un rôle catalyseur de première importance dans la mise en œuvre des réformes en Bosnie-et-Herzégovine. Les réalisations présentant le plus grand intérêt au regard de l'accomplissement des seize priorités de l'étude de faisabilité sont résumées ci-dessous.

En ce qui concerne le respect des conditions et des obligations internationales en vigueur (EF1), la Bosnie-et-Herzégovine a satisfait aux dernières exigences de la feuille de route de l'Union européenne<sup>4</sup> et assuré la conformité avec l'accord de paix de Dayton/Paris. La coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) a sensiblement progressé et un nombre considérable de criminels de guerre inculpés ont été transférés à La Haye au cours de ces derniers mois. Dans son dixième rapport publié fin avril 2005<sup>5</sup>, le Conseil de l'Europe a reconnu que la Bosnie-et-Herzégovine avait satisfait à l'essentiel des engagements liés à l'après-adhésion et a mis en avant un certain nombre d'éléments positifs récents au regard des droits de l'homme et de la primauté du droit. En ce qui concerne la gouvernance (EF2), le fonctionnement du Conseil des ministres et du parlement s'est globalement amélioré. De nouveaux ministères et organismes nationaux ont été institués et sont progressivement équipés à l'heure actuelle, de manière à accomplir leurs missions dans de bonnes conditions. Le «programme d'action pour la mise en œuvre des réformes prioritaires» a été adopté et un programme de travail gouvernemental consolidé faisant coïncider priorités politiques et ressources budgétaires a été mis sur pied.

La fonction publique de la Bosnie-et-Herzégovine (EF3) a également été renforcée. Les ressources financières nécessaires ont été fournies aux agences publiques au niveau de l'État et des entités, tandis que la coopération interservices a été renforcée. Les structures administratives directement liées à l'intégration européenne (EF4) ont été consolidées dans une large mesure. En particulier, la Direction pour l'intégration européenne est devenue opérationnelle et constitue un interlocuteur incontournable pour l'évolution des relations entre la Bosnie-et-Herzégovine et l'Union européenne.

Dans le domaine des droits de l'homme (EF5), il importe de noter qu'une législation facilitant le retour des réfugiés a été adoptée et qu'un Fonds de la Bosnie-et-Herzégovine pour le retour des réfugiés a été institué et est d'ores et déjà opérationnel. Les compétences relatives aux droits de l'homme ont été transférées du niveau des entités au niveau national, ainsi que le recommandaient le Conseil de l'Europe et d'autres instances internationales. Une commission des droits de l'homme a été mise en place, qui travaille de concert avec la Cour constitutionnelle et veille au bon suivi des affaires impliquant les droits de l'homme. La Cour dispose de moyens financiers suffisants. En ce qui concerne le pouvoir judiciaire (EF6), une législation visant à établir un Conseil supérieur des juges et des procureurs unique pour la Bosnie-et-Herzégovine a été adoptée et cette instance est à présent opérationnelle. Cette mesure constitue une étape décisive dans le renforcement de l'autorité de l'État sur les entités judiciaires et de l'indépendance du pouvoir judiciaire dans tout le pays. La Cour d'État et le

---

<sup>4</sup> En l'an 2000, l'Union européenne avait inscrit dans sa «feuille de route» dix-huit étapes initiales que la Bosnie-et-Herzégovine devait franchir avant que la Commission ne prépare une étude aux fins d'examiner la faisabilité de l'ouverture de négociations en vue d'un ASA avec ce pays. Ces étapes de la feuille de route ont été pour l'essentiel franchies en septembre 2002, ce qui a permis d'entamer la préparation d'une étude de faisabilité.

<sup>5</sup> SG/Inf (2005)8 du 25 avril 2005.

ministère public de la Bosnie-et-Herzégovine ont reçu des ressources humaines et financières supplémentaires.

En ce qui concerne la lutte contre la criminalité, et en particulier la criminalité organisée (EF7), la Bosnie-et-Herzégovine a réalisé des progrès considérables en renforçant les capacités coercitives de l'État, et notamment en allouant les ressources nécessaires en vue de garantir le bon fonctionnement du service de renseignement et de protection de l'État. Le ministère de la sécurité de la Bosnie-et-Herzégovine est progressivement équipé, afin de pouvoir mener à bien les tâches qui lui sont imparties. En ce qui concerne la réforme de la police, l'accord sur la restructuration de la police a été adopté par les parties, conformément aux trois principes définis par la Commission, à savoir i) toutes les compétences législatives et budgétaires dans toutes les matières relevant de la police doivent être dévolues au niveau de l'Etat ; ii) il ne doit y avoir aucune ingérence politique au niveau opérationnel ; iii) les domaines opérationnels de la police locale doivent être circonscrits par des critères de police où le commandement opérationnel est exercé au niveau local.

Des structures spécialisées dans le règlement des questions d'asile et d'immigration (EF8) en conformité avec les normes internationales ont été mises sur pied. Le ministère de la sécurité a repris du HCR les compétences en matière de détermination du statut des réfugiés et a défini les critères et procédures en la matière.

En ce qui concerne la réforme des administrations fiscales et douanières (EF9), la Bosnie-et-Herzégovine a veillé à l'application des recommandations de la commission de la politique de la fiscalité indirecte, grâce notamment à l'adoption de la loi sur l'Autorité chargée de la fiscalité indirecte et de la législation d'habilitation y afférente. Cette Autorité est désormais opérationnelle, de même que la nouvelle Autorité douanière. Les préparatifs de l'introduction de la TVA se sont poursuivis, celle-ci étant à présent programmée pour le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

En matière de législation et de pratique budgétaires (EF10 + EF11), une législation portant sur la planification et la prévision budgétaires pluriannuelles a été adoptée, tandis que d'importantes mesures ont été prises pour élaborer un compte consolidé des administrations publiques. Des progrès ont aussi été accomplis au niveau de l'établissement d'un registre centralisé visant à répertorier tous les revenus des pouvoirs publics aux différents niveaux de gouvernement, y compris les aides non remboursables et d'autres formes d'aide internationale.

En ce qui concerne les statistiques (EF12), la Bosnie-et-Herzégovine a adopté et est en train de mettre en œuvre la loi sur les statistiques dont le but est la mise en place d'un système performant définissant clairement les responsabilités et les mécanismes de coordination. La Bosnie-et-Herzégovine a commencé à fournir des statistiques commerciales à EUROSTAT.

En matière de commerce (EF13), la Bosnie-et-Herzégovine a élaboré un projet de politique commerciale. Dans un souci de promouvoir ses exportations, tout en améliorant les normes et en progressant vers un espace économique unique, la Bosnie-et-Herzégovine a institué, au niveau national, diverses procédures, notamment de certification, relatives à l'exportation de produits d'origine animale. Un Office phytosanitaire a été créé.

Dans le domaine de l'énergie (EF14), la Bosnie-et-Herzégovine a élaboré, puis commencé à mettre en œuvre des programmes d'action visant à restructurer le marché de l'énergie. Elle a aussi progressé sur le plan de la coopération régionale dans ce domaine, grâce en particulier à l'application de mesures énoncées dans le protocole d'accord d'Athènes de 2003 relatif à l'énergie.

La Bosnie-et-Herzégovine a fortement progressé en ce qui concerne la mise en place d'un espace économique unique (EF15) dans le pays. Elle a adopté un nouveau droit de la concurrence et institué son organe de direction principal, à savoir le conseil de la concurrence. Elle a également introduit diverses dispositions concernant la reconnaissance mutuelle des produits par les entités et a mis en place le cadre permettant la mise en oeuvre, sur l'ensemble de son territoire, d'un régime commun pour les marchés publics. Quelques avancées ont également été enregistrées au niveau de la suppression des obligations redondantes concernant les licences, les permis et tout type d'autorisation similaire, afin de faciliter la tâche aux prestataires de services (ce qui se restreint aux domaines de la banque, de l'assurance, de la comptabilité et de l'audit). Enfin, la Bosnie-et-Herzégovine a adopté la législation nécessaire à la création d'un registre unique des entreprises, reconnu de part et d'autre du pays.

En ce qui concerne la radio-télédiffusion publique (EF16), la Bosnie-et-Herzégovine a adopté la loi sur le système de radio-télédiffusion publique tandis que la procédure parlementaire pour l'adoption de la loi sur le service de radio-télédiffusion publique a été lancée et a bien progressé. Cette législation est conforme aux normes européennes et aux accords de paix de Dayton-Paris.

#### **4. CONCLUSION GENERALE**

Eu égard à ce qui précède, la Commission européenne considère que la Bosnie-et-Herzégovine a accompli des progrès significatifs dans la mise en oeuvre des seize priorités recensées dans le cadre de l'étude de faisabilité de 2003. En conséquence, et conformément aux conclusions de l'étude, la Commission peut recommander au Conseil l'ouverture de négociations d'un accord de stabilisation et d'association avec la Bosnie-et-Herzégovine. La Commission soumettra donc au Conseil le présent projet de directives de négociation.

Il n'en reste pas moins que pour ouvrir les négociations, il faudra que le parlement de la Bosnie-et-Herzégovine donne son aval à l'accord sur la restructuration de la police.

En outre, la Bosnie-et-Herzégovine doit poursuivre ses réformes sans relâche. Elle doit faire en sorte de régler les questions de l'étude de faisabilité restées en suspens, en veillant tout particulièrement à la mise en oeuvre adéquate des priorités du partenariat européen. La Commission continuera à suivre de près les progrès réalisés par la Bosnie-et-Herzégovine.

La vitesse à laquelle la Bosnie-et-Herzégovine se rapproche de l'Union européenne dépend principalement de la célérité dont elle fait preuve dans l'adoption et la mise en oeuvre des réformes nécessaires. L'importance constamment accordée à l'intégration européenne par les autorités est donc la clé de la pérennité de ce processus. Afin de franchir les différentes étapes du processus, tant avant que pendant les négociations, la Bosnie-et-Herzégovine doit, en particulier, continuer de coopérer avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), de manière à parvenir rapidement à une coopération pleine et entière, adopter la loi sur le service de radio-télédiffusion publique et veiller à la mise en oeuvre de la réforme de la police et de la législation relative à la radio-télédiffusion publique.

En plus des domaines susmentionnés, les autorités devront accorder une attention toute particulière aux questions suivantes et veiller à les faire progresser sensiblement:

Mise en œuvre des critères post-adhésion au Conseil de l'Europe toujours en suspens, notamment en matière de droit électoral et d'éducation et en ce qui concerne la législation nécessaire à la mise en place d'un médiateur unique en Bosnie-et-Herzégovine.

Pour ce qui est de la gouvernance et de la fonction publique, il importe que l'ensemble des ministères et organismes nationaux soient dotés d'effectifs adéquats et de locaux appropriés. La Bosnie-et-Herzégovine doit élaborer un programme d'action global de réforme de la fonction publique et veiller à sa mise en œuvre. Elle doit également renforcer les capacités de coordination en matière d'aide de la Direction pour l'intégration européenne. Il est essentiel, par ailleurs, d'améliorer encore la coordination entre l'État et les entités.

Des efforts soutenus sont nécessaires pour lutter efficacement contre la criminalité, et notamment la criminalité organisée. Les ressources humaines et financières du ministère de la sécurité devraient être renforcées. Les lois instituant la Commission de protection des données et l'Agence pour la société de l'information doivent être adoptées. Les mesures spécifiques axées sur des actions visant à lutter contre la criminalité organisée doivent être pleinement mises en œuvre.

Il convient d'adopter et d'appliquer dans les meilleurs délais une stratégie en matière de politique commerciale qui soit à la fois rigoureuse et exhaustive. La Bosnie-et-Herzégovine doit veiller au respect de ses engagements contractuels liés au commerce et faire en sorte que les accords de libre-échange soient correctement appliqués. Les engagements commerciaux internationaux de la Bosnie-et-Herzégovine, y compris les propositions qu'elle fait dans le cadre des négociations d'adhésion en cours à l'OMC, doivent être pleinement compatibles avec les objectifs du futur ASA et les obligations qu'elle y souscrit et elles doivent donc prendre pleinement en compte les engagements commerciaux internationaux de la CE elle-même. Il est essentiel de garantir une supervision et une gestion adéquates des zones de libre-échange en conformité avec les normes de l'Union européenne. L'octroi et le contrôle des certificats d'origine doivent, de surcroît, être renforcés et la Bosnie-et-Herzégovine doit pleinement appliquer les règles de valeur en douane, conformément aux normes internationales.

La Bosnie-et-Herzégovine doit prendre des mesures supplémentaires pour faire de l'espace économique unique une réalité. Elle doit accélérer la suppression des obligations redondantes concernant les licences, les autorisations et tout type d'obstacle similaire à l'émergence d'un véritable espace économique unique, y compris par la création des institutions étatiques nécessaires. La législation en matière de marchés publics doit être progressivement harmonisée par rapport aux normes de l'UE et être mise en œuvre avec cohérence, en créant, notamment, les instances prévues par la loi. Des efforts soutenus sont nécessaires pour mettre en œuvre la législation en matière de normalisation, de métrologie et de propriété intellectuelle, tout en garantissant le bon fonctionnement d'un registre unique des entreprises. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour compléter la mise en œuvre de la loi sur les statistiques et pour renforcer et harmoniser la production de statistiques.

Si la Commission venait un jour à constater que la Bosnie-et-Herzégovine n'a pas respecté ses engagements et n'a pas réglé de manière satisfaisante les questions soulignées dans la présente communication, elle pourrait proposer au Conseil de suspendre les négociations en vue de la conclusion d'un ASA.

Afin de soutenir les efforts consentis par la Bosnie-et-Herzégovine préalablement à l'ouverture officielle des négociations et tout au long du processus de négociation, la

Commission intensifiera les débats avec les autorités de ce pays, en constituant des groupes sectoriels, si besoin est. La Commission s'est aussi engagée à soutenir le processus par le biais de son programme d'assistance financière.