COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12.3.2024
COM(2024) 129 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Rapport sur les progrès réalisés en Bosnie-Herzégovine – mars 2024

Rapport sur les progrès réalisés en Bosnie-Herzégovine – mars 2024

1. Introduction

Dans son avis de 2019 sur la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'Union européenne, la Commission a noté que les négociations d'adhésion à l'Union européenne devraient être ouvertes avec la Bosnie-Herzégovine une fois que le pays aura atteint le degré nécessaire de respect des critères d'adhésion, et en particulier des critères politiques de Copenhague qui lui imposent d'avoir des institutions stables garantissant notamment la démocratie et l'état de droit, et elle a défini 14 priorités essentielles à cet égard. L'avis a été approuvé par le Conseil européen en décembre 2019.

Dans ses conclusions du 13 décembre 2022 sur l'élargissement et le processus de stabilisation et d'association, le Conseil a recommandé d'accorder le statut de pays candidat à la Bosnie-Herzégovine, sous réserve de confirmation par le Conseil européen, étant entendu que les mesures («8 mesures») précisées dans les recommandations de la Commission[1] sont prises afin de renforcer l'état de droit, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, la gestion des migrations et les droits fondamentaux. En outre, le Conseil a souligné qu'il était urgent que le pays progresse sur sa trajectoire européenne, en particulier en répondant à l'ensemble des 14 priorités essentielles exposées dans l'avis de la Commission et approuvées par le Conseil en 2019.

Le 15 décembre 2022, le Conseil européen a fait siennes les conclusions du Conseil du 13 décembre 2022 sur l'élargissement et le processus de stabilisation et d'association, et est convenu d'accorder le statut de pays candidat à la Bosnie-Herzégovine.

Dans sa communication de 2023 sur la politique d'élargissement, la Commission a salué les efforts de réforme entrepris par la Bosnie-Herzégovine depuis la réunion du Conseil européen de décembre 2022 ayant accordé au pays le statut de pays candidat. La Commission a noté que, dans l'ensemble, des efforts supplémentaires étaient nécessaires pour que la Bosnie-Herzégovine réponde aux 14 priorités essentielles exposées dans son avis sur sa demande d'adhésion à l'UE et prenne les mesures précisées dans la recommandation de la Commission relative à l'octroi du statut de pays candidat, qui restent toutes pleinement valables. La Commission a également recommandé l'ouverture de négociations d'adhésion à l'UE avec la Bosnie-Herzégovine une fois que le degré nécessaire de conformité avec les critères d'adhésion aura été atteint. La Commission a déclaré qu'elle rendrait compte au Conseil des progrès accomplis au plus tard en mars 2024[2].

Conformément à la recommandation de la Commission, le Conseil européen a décidé, en décembre 2023, qu'il ouvrirait les négociations d'adhésion avec la Bosnie-Herzégovine dès que le degré nécessaire de conformité aux critères d'adhésion aura été atteint. Le Conseil européen a invité la Commission à rendre compte au Conseil des progrès réalisés au plus tard en mars 2024, en vue de prendre une décision[3].

Depuis l'octroi du statut de pays candidat par le Conseil européen en décembre 2022, l'engagement public des partis politiques de Bosnie-Herzégovine en faveur de l'objectif stratégique de l'intégration européenne a donné certains résultats positifs. Le présent rapport

[1] Communication de 2022 sur la politique d'élargissement de l'UE, COM(2022) 528 final.
[2] Communication de 2023 sur la politique d'élargissement de l'UE, COM(2023) 690 final, point 11.
[3] Conclusions du Conseil européen, 14 décembre 2023, point 17.

donne un aperçu factuel des derniers développements intervenus depuis le rapport sur l'élargissement du 8 novembre 2023.

2. Progrès dans la mise en œuvre des réformes

***Mesure nº 1**: veiller à obtenir des résultats dans le fonctionnement à tous les niveaux du mécanisme de coordination sur les questions liées à l'UE, notamment en élaborant et en adoptant un programme national d'adoption de l'acquis de l'UE*

La direction pour l'intégration européenne a finalisé le programme d'intégration européenne et l'a soumis à la Commission européenne au début mars pour commentaires. Le programme d'intégration européenne devrait être adopté ultérieurement par le Conseil des ministres. Ce programme d'intégration européenne constitue une étape essentielle vers l'élaboration et l'adoption du programme national d'adoption de l'acquis de l'UE (PNAA).

Des consultations sont en cours au sein du Conseil des ministres en vue de nommer le coordinateur IAP national pour l'IAP III.

***Mesure nº 2**: adopter, en priorité, les modifications ayant trait à l'intégrité de la loi en vigueur sur le Conseil supérieur de la magistrature et du ministère public*

Le Parlement a adopté les modifications ayant trait à l'intégrité de la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature et du ministère public en septembre 2023. Certaines dispositions qui portaient atteinte au droit des experts internationaux d'accéder aux données à caractère personnel ont été corrigées en janvier 2024. Les contrôles d'intégrité des titulaires de fonctions judiciaires et des membres du Conseil supérieur de la magistrature et du ministère public peuvent maintenant commencer.

***Mesure nº 3**: adopter une nouvelle loi sur le Conseil supérieur de la magistrature et du ministère public et la loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine*

Les autorités de Bosnie-Herzégovine œuvrent actuellement à l'élaboration d'une nouvelle loi sur le Conseil supérieur de la magistrature et du ministère public, qui devrait être finalisée et adoptée conformément à l'avis de la Commission de Venise. Un groupe de travail a été constitué pour élaborer des modifications. La nouvelle loi sur le Conseil supérieur de la magistrature et du ministère public devrait également garantir le droit de ce dernier de demander des données supplémentaires dans le système de vérification de la déclaration de patrimoine. Les autorités de Bosnie-Herzégovine prévoient de finaliser le projet d'ici avril 2024 et de le soumettre à la Commission de Venise pour un nouvel avis, avant son adoption par le Conseil des ministres et sa soumission à la procédure parlementaire.

Le ministère de la justice achève actuellement le projet de loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine et devrait le soumettre au Conseil des ministres pour adoption en mars. La Commission attend de la Bosnie-Herzégovine qu'elle soumette le projet de loi à la Commission de Venise pour avis de suivi, avant son adoption par les chambres du Parlement.

***Mesure nº 4**: adopter la loi sur la prévention des conflits d'intérêts*

La nouvelle loi sur la prévention des conflits d'intérêts a été adoptée par le Conseil des ministres le 6 mars, puis par les deux chambres du Parlement le 8 mars. La loi vise à améliorer le niveau de conformité avec les normes européennes au niveau de l'État.

***Mesure nº 5**: prendre des mesures décisives pour renforcer la prévention et la lutte contre la corruption et la criminalité organisée*

Une loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) a été adoptée par le Conseil des ministres en décembre 2023 et par le Parlement en février 2024. Elle améliore les dispositions relatives à l'évaluation des risques et prévoit la mise en place d'un organe de coordination permanent pour toutes les autorités chargées de l'élaborer, conformément à l'acquis de l'UE.

Une évaluation des risques de LBC/FT concernant les actifs virtuels, accompagnée d'un plan d'action pour la période 2024-2027, a été adoptée par le Conseil des ministres le 1er février 2024.

Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont finalisé, au niveau des groupes de travail, le projet de nouvelle loi sur la protection des données à caractère personnel, qui est une condition préalable à l'entrée en vigueur de l'accord de coopération avec Eurojust. Le projet de loi fait l'objet d'une consultation en ligne jusqu'au 8 mars. Il a été traduit et partagé avec la Commission pour vérification du respect de l'acquis, dans l'attente de la présentation des tableaux de correspondance. Après avoir reçu les avis d'autres institutions, le ministère des affaires civiles devrait soumettre le projet de loi au Conseil des ministres pour adoption, avant de le soumettre à la procédure parlementaire.

Une stratégie en matière de marchés publics 2024-2028 a été finalisée et est en attente d'adoption par le Conseil des ministres.

La Bosnie-Herzégovine devrait renforcer la coopération entre les services répressifs et adopter une approche stratégique de la lutte contre la grande criminalité organisée.

En janvier 2024, la Cour de Bosnie-Herzégovine a confirmé en appel la peine prononcée dans l'affaire *Novalić et al.* concernant une fraude en matière de passation de marchés publics, notamment à l'encontre du Premier ministre par intérim de la Fédération, qui a été condamné à une peine de 4 ans pour abus de pouvoir et falsification de documents. Il s'agit d'une première décision de justice définitive dans une affaire de corruption à haut niveau.

***Mesure nº 6**: accomplir des progrès décisifs afin de garantir une coordination efficace, à tous les niveaux, de la capacité de gestion des frontières et de la migration et d'assurer le bon fonctionnement du régime d'asile*

La gestion de la migration continue de s'améliorer. Le Conseil des ministres a adopté une stratégie et un plan d'action en matière de migration. Le Parlement a adopté une loi sur les étrangers en août 2023. Les capacités d'accueil sont suffisantes. Les accords de réadmission et les protocoles de mise en œuvre sont globalement mis en œuvre de manière satisfaisante. La Bosnie-Herzégovine doit affecter un budget approprié à la gestion de la migration, poursuivre ses efforts en vue du retour des migrants en situation irrégulière dans leur pays d'origine et prendre de nouvelles mesures pour garantir le bon fonctionnement du régime d'asile. Des obstacles subsistent pour garantir un accès effectif à l'asile.

En décembre 2023, le Conseil des ministres a adopté le mandat de négociation relatif à l'accord sur le statut de Frontex. La présidence l'a approuvé en février 2024 et un négociateur en chef a été nommé, ce qui a permis d'entamer des négociations avec la Commission.

En janvier 2024, la Bosnie-Herzégovine a poursuivi son alignement sur la politique de l'UE en matière de visas en retirant Oman de sa liste des pays exemptés de l'obligation de visa.

Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont finalisé le projet de nouvelle loi sur le contrôle aux frontières, qui vise à améliorer le respect des normes européennes. Le ministère de la sécurité devrait le soumettre au Conseil des ministres pour adoption.

De nouveaux projets de stratégie et de plan d'action 2024-2029 sur la gestion intégrée des frontières, visant à s'aligner sur l'acquis de l'UE, sont prêts à être adoptés par le Conseil des ministres.

***Mesure nº 7**: faire en sorte d'interdire la torture, notamment en mettant en place un mécanisme national de prévention de la torture et des mauvais traitements*

En octobre 2019, la Cour constitutionnelle a abrogé la référence à la peine de mort dans la Constitution de l'entité de la Republika Srpska. En août 2023, le Parlement a modifié la loi sur le médiateur des droits de l'homme afin de désigner ce dernier comme mécanisme national de prévention de la torture et des mauvais traitements, une obligation internationale du pays.

***Mesure nº 8**: garantir la liberté d'expression et des médias, ainsi que la protection des journalistes, en veillant notamment au suivi judiciaire approprié des affaires de menaces et de violences à l'encontre de journalistes et autres professionnels des médias*

Tous les parquets et services répressifs ont désigné des points de contact pour les journalistes, qui seront rendus publics sur la plateforme *safejournalists.net*. La première formation à la fonction de point de contact financée par l'UE a eu lieu fin février.

Afin de remédier d'urgence à la situation financière du radiodiffuseur public au niveau de l'État, le Conseil des ministres lui a octroyé dans un premier temps, en février 2024, des fonds provenant des recettes de l'agence de régulation des communications. Un groupe de travail est en cours de création pour élaborer une nouvelle loi sur le système de radiodiffusion publique.

3. Conclusions

Depuis que le Conseil européen de décembre 2022 a accordé le statut de candidat à la Bosnie-Herzégovine, l'engagement public des dirigeants politiques en faveur de l'objectif stratégique de l'intégration européenne a été concrétisé par d'importantes réformes et a donné des résultats positifs. La Commission se félicite vivement de l'attachement et de l'engagement des dirigeants politiques en faveur des principes permettant d'assurer une Bosnie-Herzégovine fonctionnelle qui progresse sur la voie européenne.

Les dialogues politiques de haut niveau, dont le dernier s'est tenu à Bruxelles le 6 décembre 2023, au cours duquel les participants ont reconnu l'importance politique et la possibilité offerte par la recommandation de la Commission d'ouvrir des négociations d'adhésion une fois que la Bosnie-Herzégovine aura atteint le degré nécessaire de respect des critères d'adhésion, témoignent d'un engagement plus fort dans le dialogue stratégique avec l'UE.

Cela renforce encore la nécessité, pour la Bosnie-Herzégovine, de mener à bien les réformes nécessaires. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont également réaffirmé leur volonté de faire avancer les réformes liées à l'UE lors de la visite conjointe de la présidente de la Commission européenne et des Premiers ministres de Croatie et des Pays-Bas à Sarajevo, le 23 janvier 2024.

En dépit de certains événements mentionnés dans le rapport, qui contrecarrent cette dynamique positive, l'engagement général en faveur de la trajectoire européenne du pays s'est

traduit par des résultats tangibles. Il convient de poursuivre ce processus en prenant des mesures fermes pour finaliser les réformes clés au cours de la période à venir, conformément aux règles et normes de l'UE.

La Bosnie-Herzégovine a également atteint et maintenu un alignement complet sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE, ce qui témoigne plus clairement que jamais de l'existence de valeurs et d'une orientation stratégique communes dans le nouveau contexte géopolitique.

À la lumière des résultats obtenus depuis 2022, la Commission considère que la Bosnie-Herzégovine se situe à présent au niveau nécessaire de respect des critères d'adhésion. Par conséquent, la Commission recommande au Conseil d'ouvrir des négociations d'adhésion avec la Bosnie-Herzégovine conformément au point 17 des conclusions du Conseil européen des 14 et 15 décembre 2023. La Commission recommande en outre au Conseil d'adopter le cadre de négociation une fois que la Bosnie-Herzégovine aura pris de nouvelles mesures afin de donner suite au rapport de la Commission. La Commission est prête à faire rapport au Conseil sur les progrès réalisés par la Bosnie-Herzégovine en ce qui concerne ces mesures.

Annexe

Autres éléments de progrès dans les réformes de l'UE

1. Processus de stabilisation et d'association

La commission parlementaire de stabilisation et d'association (CPSA) est devenue pleinement opérationnelle. Le Parlement de Bosnie-Herzégovine et le Parlement européen ont tenu une session plénière de la CPSA à la fin octobre 2023. Une deuxième est prévue pour mars 2024.

2. Réconciliation afin de surmonter les problèmes hérités de la guerre

Le Conseil des ministres a nommé un organe de contrôle chargé de la mise en œuvre de la stratégie nationale pour le traitement des crimes de guerre.

En janvier 2024, le ministère de la justice a signé un protocole d'accord avec le Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux (MIFRTP) afin d'inclure dans les casiers judiciaires nationaux les arrêts du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY).

Le comité de pilotage pour la consolidation de la paix, qui constitue également la plateforme de dialogue politique sur la réconciliation, est devenu opérationnel le 19 février 2024.

3. Réforme de l'administration publique

Tous les niveaux de gouvernement ont mis en œuvre le plan d'action sur la réforme de l'administration publique (RAP), la stratégie globale et nationale de gestion des finances publiques, ainsi que leurs propres stratégies individuelles en matière de gestion des finances publiques, tout en élaborant un nouveau plan d'action sur la réforme de l'administration publique pour la période 2022-2027.

Le comité de coordination pour la RAP (au niveau des Premiers ministres) s'est réuni pour la première fois en février 2024 en tant que principal organe décisionnel politique chargé d'orienter les réformes dans ce domaine en ce qui concerne le soutien financier à la RAP, l'amélioration des capacités des coordinateurs de la RAP et la fonctionnalité des structures de mise en œuvre.

En février 2024, le Parlement a adopté en première lecture des modifications de la loi sur la fonction publique dans les institutions de l'État, qui visent à améliorer la transparence du

recrutement et à introduire des outils de gestion des ressources humaines. Ces modifications ont été adoptées intégralement par le Parlement en deuxième lecture le 8 mars 2024.

Des préparatifs sont en cours en vue de la tenue du premier dialogue UE-Bosnie-Herzégovine sur la gestion des finances publiques.

4. Fonctionnement des institutions de l'État

Le programme de réformes économiques 2024-2026 a été adopté par le Conseil des ministres le 28 février 2024.

Le groupe de travail pour le programme de réformes du plan de croissance désigné par le Conseil des ministres le 17 janvier 2024 a présenté la liste des priorités pour son programme de réformes.

Le cadre global régissant l'équilibre et la politique budgétaires en Bosnie-Herzégovine pour la période 2024-2026 a été adopté au niveau de l'État, ce qui constitue une condition préalable à l'adoption du budget de l'État pour 2024 (23 janvier 2024).

Les budgets 2024 ont été adoptés au niveau des entités - dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine les 24 et 25 janvier 2024; dans la Republika Srpska le 15 décembre 2023; dans le district de Brčko le 23 décembre 2023; dans le canton de Posavina le 20 décembre 2023; dans le canton de Sarajevo le 30 décembre 2023; dans le canton Zenica-Doboj le 22 décembre 2023 et dans la ville de Mostar le 25 janvier 2024.

La décision sur la qualité des combustibles liquides a été adoptée par le Conseil des ministres en décembre 2023. Il s'agit d'une étape importante pour l'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'OMC. Il s'agit également d'une mesure de mise en œuvre du plan d'action pour le train de mesures de soutien à l'énergie.

Comme indiqué précédemment, l'entité de la Republika Srpska continue de ne pas reconnaître les décisions de la Cour constitutionnelle, y compris celles annulant les lois de l'entité sur la non-application des décisions de la Cour constitutionnelle et du haut représentant, ainsi que sur l'inconstitutionnalité de certaines dispositions pénales en matière de diffamation au niveau de l'entité.

En décembre 2023, l'entité de la Republika Srpska a adopté en première lecture un projet de loi sur l'immunité qui, s'il était adopté intégralement, réduirait la responsabilité des représentants politiques et porterait atteinte à la sécurité juridique.

En outre, en décembre 2023, l'entité de la Republika Srpska a adopté en première lecture un projet de loi sur les référendums et les initiatives citoyennes qui, s'il était adopté intégralement, fournirait la base juridique d'une administration électorale distincte au sein de l'entité.

La grande chambre de la Cour constitutionnelle n'est plus fonctionnelle, ce qui a des conséquences considérables pour l'efficacité de la Cour. Comme cela a déjà été indiqué, les assemblées des deux entités devraient rapidement nommer des juges aux sièges vacants et faire en sorte que la composition complète de la Cour constitutionnelle soit assurée.

5. Liberté d'association et liberté de réunion

Le ministère de la justice élabore actuellement une stratégie pour un environnement favorable aux organisations de la société civile, qui devrait être soumise au Conseil des ministres pour adoption. Le canton de Zenica-Doboj (en décembre 2023) et le canton d'Una-Sana (en janvier

2024) ont adopté des lois visant à permettre l'alignement sur les normes européennes en matière de liberté de réunion.

Comme indiqué précédemment, si le cadre juridique et réglementaire général est globalement conforme à l'acquis de l'UE, l'entité de la Republika Srpska a adopté en première lecture un projet de loi ciblant les acteurs de la société civile en tant qu'«agents étrangers», ce qui, s'il était adopté intégralement, constituerait un recul.

6. Alignement sur la politique étrangère de l'UE

La Bosnie-Herzégovine a atteint et maintenu un alignement complet sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE, ce qui témoigne de son engagement clair en faveur de la voie de l'adhésion à l'UE.