



Bruxelles, le 29.5.2019
COM(2019) 261 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'Union
européenne**

{SWD(2019) 222 final}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'Union européenne

A. INTRODUCTION

a) Demande d'adhésion

La Bosnie-Herzégovine a présenté sa demande d'adhésion à l'Union européenne le 15 février 2016. Le 20 septembre 2016, le Conseil de l'Union européenne a invité la Commission à rendre son avis sur cette candidature. Une telle approche est conforme à la procédure prévue à l'article 49 du traité sur l'Union européenne, qui dispose que *«[t]out État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de cette demande. L'État demandeur adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après approbation du Parlement européen qui se prononce à la majorité des membres qui le composent. Les critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen sont pris en compte.»*

L'article 2 du traité sur l'Union européenne dispose que *«[l]'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.»*

C'est dans ce cadre juridique que la Commission soumet le présent avis.

Le Conseil européen, réuni à Feira en juin 2000, avait déclaré que les pays des Balkans occidentaux participant au processus de stabilisation et d'association étaient des «candidats potentiels» à l'adhésion à l'UE. La perspective européenne de ces pays a été confirmée par le Conseil européen, réuni à Thessalonique en juin 2003, qui a adopté «l'Agenda de Thessalonique pour les Balkans occidentaux». Cet agenda reste la pièce maîtresse de la politique de l'UE à l'égard de la région.

Le Conseil européen de décembre 2006 a réaffirmé la conviction de l'UE que *«l'avenir des Balkans occidentaux est dans l'Union européenne»* et a rappelé que *«la progression de chaque pays sur la voie de l'Union européenne dépend des efforts qu'il déploie pour satisfaire aux critères de Copenhague et aux conditions fixées dans le processus de stabilisation et d'association. Les résultats satisfaisants obtenus par un pays dans la mise en œuvre des obligations qui lui incombent en vertu des accords de stabilisation et d'association (ASA), y compris les dispositions ayant trait au commerce, constitueront un élément essentiel sur lequel l'UE se fondera pour examiner une éventuelle demande d'adhésion.»*

Dans la stratégie adoptée en février 2018 pour les Balkans occidentaux¹, la Commission a déclaré que «*la Bosnie-Herzégovine, pourvu qu'elle poursuive ses efforts et mène une action soutenue, pourrait devenir candidate à l'adhésion*». Lors du sommet UE-Balkans occidentaux, qui s'est tenu à Sofia en mai 2018, les dirigeants de l'UE ont réaffirmé leur soutien sans équivoque à la perspective européenne des Balkans occidentaux, et les partenaires des Balkans occidentaux ont renouvelé leur engagement en faveur de cette perspective, qui constitue leur choix stratégique définitif. Les dirigeants de l'UE se sont mis d'accord sur la déclaration de Sofia et le programme d'actions prioritaires de Sofia², exposant de nouvelles mesures visant à renforcer la coopération avec la région dans des domaines clés tels que la sécurité, l'état de droit et la migration.

Dans le présent avis, la Commission évalue la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine sur la base de la capacité du pays à remplir les critères fixés par le Conseil européen de Copenhague en 1993, ainsi que de Madrid en 1995, notamment en ce qui concerne la capacité administrative du pays et les conditions du processus de stabilisation et d'association. Le présent avis tient compte également des résultats obtenus par la Bosnie-Herzégovine dans la mise en œuvre des obligations qui lui incombent en vertu de l'accord de stabilisation et d'association (ASA), qui est entré en vigueur le 1^{er} juin 2015.

Le Conseil européen, réuni à Copenhague en juin 1993, indiquait dans ses conclusions que:

«L'adhésion aura lieu dès qu'un pays sera en mesure de remplir les obligations qui en découlent, en remplissant les conditions économiques et politiques requises.

L'adhésion requiert de la part du pays candidat:

- qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection,*
- l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché au sein de l'Union;*
- la capacité d'assumer les obligations de l'adhésion, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire».*

Le Conseil européen, réuni à Madrid en décembre 1995, a évoqué la nécessité «*de créer les conditions d'une intégration progressive et harmonieuse [des pays candidats] grâce notamment au développement de l'économie de marché, à l'adaptation de leurs structures administratives et à la création d'un environnement économique et monétaire stable*».

En décembre 2006, le Conseil européen est convenu que «*la stratégie pour l'élargissement fondée sur la consolidation, la conditionnalité et la communication, conjuguées à la capacité de l'UE à intégrer de nouveaux membres, constitue la base d'un consensus renouvelé sur l'élargissement*».

Pour les Balkans occidentaux, le Conseil a défini, le 31 mai 1999, les conditions spécifiques du processus de stabilisation et d'association (PSA). Elles prévoient notamment une coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) ainsi qu'une

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A52018DC0065>

² https://www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration_en.pdf

coopération régionale. Ces conditions sont intégrées en tant qu'élément fondamental dans l'ASA.

Le présent avis a été élaboré selon une méthodologie semblable à celle utilisée dans les précédents avis de la Commission. Dans le cadre d'un questionnaire et de ses questions complémentaires, la Bosnie-Herzégovine a reçu au total 3 897 questions couvrant toutes les politiques de l'UE. Il a fallu au pays 14 mois pour répondre aux 3 242 questions initiales et 8 mois pour répondre aux 655 questions complémentaires. Malgré la mise en place d'un mécanisme de coordination sur les questions liées à l'UE, les autorités n'ont pas pu se mettre d'accord pour répondre à 22 questions: une sur les critères politiques, quatre sur la politique régionale et dix-sept sur les politiques d'éducation.

La Commission a organisé un grand nombre de missions d'experts en Bosnie-Herzégovine, en mettant particulièrement l'accent sur les domaines relevant des critères politiques. La Commission a également tenu compte des contributions émanant des consultations qui ont eu lieu avec les parties prenantes, telles que des organisations de la société civile, des organisations internationales et des États membres de l'UE. Cette approche lui a permis d'apprécier les capacités administratives des institutions de Bosnie-Herzégovine et les modalités d'application de la législation. Elle a également permis de mieux recenser les problèmes qui subsistent et les priorités d'action pour l'avenir. Dans le présent avis et dans le rapport analytique qui l'accompagne, la Commission a analysé la situation actuelle et a fourni des orientations pour résoudre les problèmes à court terme et à plus long terme.

L'analyse détaillée sur laquelle se fonde le présent avis figure dans le *Rapport analytique accompagnant l'avis sur la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'Union européenne*. Le rapport d'analyse fournit une première évaluation de l'incidence d'une adhésion future de la Bosnie-Herzégovine sur certains domaines d'action essentiels. La Commission présentera des analyses d'impact plus détaillées pour ces domaines d'action à des stades ultérieurs du processus de préadhésion. Par ailleurs, le traité d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'UE impliquerait une adaptation technique des institutions de l'UE à la lumière du traité sur l'Union européenne.

b) Relations entre l'UE et la Bosnie-Herzégovine

Les relations entre l'UE et la Bosnie-Herzégovine se sont intensifiées avec une implication accrue et un dynamisme renforcé depuis la signature de l'accord-cadre général pour la paix de Dayton/Paris en 1995.

Depuis 2010, la Bosnie-Herzégovine participe au processus de stabilisation et d'association et ses citoyens bénéficient de l'exemption de visa pour les déplacements à destination des pays de l'espace Schengen. L'accord de stabilisation et d'association est en vigueur depuis 2015. En 2016, le pays a introduit une demande d'adhésion à l'UE.

L'**accord de stabilisation et d'association** entre la Bosnie-Herzégovine et l'UE a été signé le 16 juin 2008 à Luxembourg en même temps qu'un **accord intérimaire** qui, depuis le 1^{er} juillet 2008, régleme le commerce et les mesures d'accompagnement.

En décembre 2014, le Conseil a adopté une nouvelle approche à l'égard de la Bosnie-Herzégovine, et a invité la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité/vice-présidente et le commissaire chargé de la politique européenne de voisinage et des négociations d'élargissement à œuvrer auprès des dirigeants politiques pour qu'ils s'engagent de manière irrévocable à entreprendre des réformes en vue de l'adhésion à

l'UE. Après l'accord sur un engagement écrit de la présidence de Bosnie-Herzégovine, sa signature par les dirigeants des 14 partis représentés au parlement et son approbation par l'Assemblée parlementaire, le Conseil a adopté l'entrée en vigueur de l'ASA, qui a pris effet le 1^{er} juin 2015. Avec l'entrée en vigueur de l'ASA, la Bosnie-Herzégovine a ouvert un nouveau chapitre de ses relations avec l'UE et a confirmé sa volonté de poursuivre sur la voie de l'adhésion à l'UE. L'ASA fournit un cadre dans lequel sont souscrits des engagements mutuels sur un large éventail de questions politiques, commerciales et économiques, ainsi que la base juridique d'un dialogue stratégique formalisé.

L'UE fournit des orientations au pays sur les priorités en matière de réforme sur la voie de l'adhésion à l'UE. Le dialogue stratégique entre la Commission européenne et la Bosnie-Herzégovine se poursuit depuis 2009 dans le cadre de l'accord intérimaire, et depuis 2015 dans le cadre de l'ASA³. Le dialogue sur l'État de droit se poursuit depuis 2011 dans le cadre du «dialogue structuré sur la justice», et depuis 2016 dans le cadre du sous-comité de l'ASA chargé de la justice, de la liberté et de la sécurité. Un groupe spécial sur la réforme de l'administration publique se réunit également depuis 2017.

La Bosnie-Herzégovine a développé des capacités administratives appropriées pour assurer la mise en œuvre des dispositions de l'ASA, notamment en ce qui concerne le bon fonctionnement du Conseil de stabilisation et d'association, du Comité de stabilisation et d'association et des sous-comités sectoriels. Le protocole portant adaptation de l'ASA pour tenir compte de l'adhésion de la Croatie à l'UE est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2017, après avoir été appliqué à titre provisoire depuis le 1^{er} février 2017.

Toutefois, pour s'acquitter des obligations juridiques qui lui incombent en vertu de l'accord, la Bosnie-Herzégovine doit garantir le fonctionnement de la commission parlementaire de stabilisation et d'association et élaborer un programme national d'adoption de l'acquis de l'UE.

La dimension parlementaire de l'ASA ne fonctionne pas correctement. La Commission parlementaire de stabilisation et d'association a été créée en novembre 2015 dans le cadre des instances mises en place en application de l'ASA, mais elle n'a pas adopté son règlement intérieur en raison de la demande insistante de certains délégués de Bosnie-Herzégovine d'inclure des dispositions relatives au vote ethnique non conformes aux normes européennes. Malgré cela, le Parlement européen examine et adopte régulièrement des résolutions sur l'état de la situation et les évolutions sur la voie de l'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'UE.

La Bosnie-Herzégovine participe à un dialogue économique avec la Commission et les États membres de l'UE. Chaque année, le pays soumet à la Commission un **programme de réforme économique** (PRE) à moyen terme dans lequel sont envisagés des moyens visant à renforcer la stabilité macrobudgétaire et à surmonter les obstacles structurels à la croissance. Sur la base du PRE, la Bosnie-Herzégovine se réunit tous les ans avec la Commission, les États membres de l'UE et tous les autres pays concernés par l'élargissement à l'occasion du dialogue économique et financier. Ce dialogue sur la gouvernance économique vise à préparer

³ Le dialogue stratégique entre la Commission européenne et la Bosnie-Herzégovine s'inscrit dans le cadre des sous-comités sectoriels sur le commerce, l'industrie, les douanes et la fiscalité; l'agriculture et la pêche; le marché intérieur et la concurrence; les questions et statistiques économiques et financières; l'innovation, la société de l'information et la politique sociale; les transports, l'environnement, l'énergie et le développement régional; la justice, la liberté et la sécurité.

le pays à sa future participation à la coordination des politiques économiques de l'UE, y compris au processus du Semestre européen.

Entre 2015 et 2018, la Bosnie-Herzégovine s'est engagée dans un ambitieux «programme de réformes» visant à rétablir la croissance économique et les perspectives d'emploi. Même s'il reste d'importants défis à relever, les réformes entreprises ont contribué à l'amélioration des indicateurs économiques et de la situation macroéconomique, notamment à l'équilibre des finances publiques et à une croissance économique stable. Un nouvel ensemble de mesures de réforme socio-économique doit être adopté et mis en œuvre par les autorités à tous les niveaux du pays, dans le strict respect du PRE et des orientations stratégiques convenues d'un commun accord.

À la suite d'une décision du Conseil, les citoyens de Bosnie-Herzégovine peuvent **voyager sans visa** dans l'espace Schengen depuis novembre 2010. Cette décision a été prise sur la base des progrès considérables constatés dans les domaines de la justice, de la liberté et de la sécurité, et du respect des 174 conditions spécifiques définies dans la feuille de route relative à la libéralisation du régime des visas, telles que l'introduction de passeports biométriques. La Commission contrôle sa mise en œuvre et en rend régulièrement compte. En décembre 2018, la Commission a adopté son deuxième rapport dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa⁴. Dans l'ensemble, la Bosnie-Herzégovine continue de satisfaire à tous les critères de libéralisation du régime des visas.

La Bosnie-Herzégovine a ratifié le traité instituant la Communauté de l'énergie en septembre 2006, l'accord sur la création d'un espace aérien commun européen en juillet 2007 et le traité instituant la Communauté des transports en avril 2018.

L'ASA et son accord intérimaire, appliqués depuis 2008, ont permis une libéralisation progressive des **échanges commerciaux** et un accès réciproque en franchise de droits pour la plupart des marchandises. Depuis 2000, la Bosnie-Herzégovine bénéficie également de «mesures commerciales autonomes». La Bosnie-Herzégovine a adhéré à l'accord de libre-échange centre-européen (ALECE) en 2007. Les négociations en vue de son adhésion à l'Organisation mondiale du commerce en sont au stade final. Le principal partenaire commercial de la Bosnie-Herzégovine est l'UE, suivie des pays de l'ALECE. Le degré d'intégration commerciale avec l'UE est élevé. En 2017, 61 % des importations dans le pays d'une valeur de 5,6 milliards d'euros provenaient de l'UE (12 % des pays de l'ALECE). 71 % des exportations du pays étaient destinées à l'UE (15 % aux pays de l'ALECE). Le déficit commercial du pays avec l'UE s'élevait à 1,7 milliard d'euros en 2017.

L'UE déploie des moyens considérables en Bosnie-Herzégovine au titre de la **politique étrangère et de sécurité commune** et de la **politique de sécurité et de défense commune**. Entre 2002 et 2011, le Conseil a nommé le Haut Représentant international en tant que Représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine (RSUE). Depuis 2011, la présence renforcée assurée par le Bureau du représentant spécial de l'UE en Bosnie-Herzégovine et de la délégation de l'UE en Bosnie-Herzégovine joue un rôle déterminant dans la communication des priorités de l'UE aux citoyens du pays et dans la mise en œuvre des objectifs du programme de l'UE dans des domaines clés. Depuis décembre 2004, l'UE a déployé dans le pays l'opération militaire EUFOR (Force de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine) Althea, dotée d'un mandat exécutif pour y garantir un environnement sûr et

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1558535963503&uri=CELEX:52018DC0856>

sécurisé. Un accord-cadre sur la participation de la Bosnie-Herzégovine aux opérations de gestion de crise menées par l'UE est en vigueur depuis septembre 2015.

L'UE accorde une **aide financière** importante à la Bosnie-Herzégovine, qui, au fil des années, a permis au pays de se reconstruire après les dommages causés par la guerre et de retrouver sa place d'économie en phase de rattrapage. Entre 1996 et 2000, la Bosnie-Herzégovine a bénéficié d'une aide financière de l'UE au titre des programmes Phare et OBNOVA. De 2000 à 2007, le règlement CARDS prévoyait une aide financière adaptée aux priorités du PSA⁵. Depuis 2007, la Bosnie-Herzégovine bénéficie d'une aide de l'UE principalement au titre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP). Au cours de la période 2007-2018, la Bosnie-Herzégovine a reçu 1,5 milliard d'euros de l'UE, dont un montant estimé à 433 millions d'euros au titre des programmes régionaux. Depuis 2000, la Banque européenne d'investissement a accordé 2,4 milliards d'euros sous forme de prêts pour soutenir des projets en Bosnie-Herzégovine. La délégation de l'UE en Bosnie-Herzégovine est chargée de mettre en œuvre l'aide financière de l'UE en gestion directe et d'assurer la coordination de l'aide avec les États membres de l'UE. La mise en œuvre des programmes IAP I et IAP II est en cours. Le document de stratégie indicatif concernant la Bosnie-Herzégovine pour la période 2014-2017 a été révisé en 2018 afin d'inclure plusieurs secteurs supplémentaires et de le prolonger jusqu'en 2020⁶. Des stratégies sectorielles ont été mises en place pour l'environnement, l'énergie, les transports et le développement rural, permettant ainsi à ces secteurs de bénéficier de l'aide au titre de l'IAP. L'adoption de stratégies à l'échelle nationale, telles que celles concernant la gestion des finances publiques et l'emploi, reste une condition indispensable pour que la Bosnie-Herzégovine puisse bénéficier pleinement du financement au titre de l'IAP pour la période 2018-2020.

La Bosnie-Herzégovine a progressivement étendu sa participation aux **programmes de l'UE**, laquelle a été partiellement cofinancée grâce aux fonds de l'IAP. La Bosnie-Herzégovine participe actuellement à COSME, Europe créative, Douane 2020, au programme «L'Europe pour les citoyens», à Erasmus+, Fiscalis 2020, Horizon 2020 ainsi qu'au troisième programme d'action de l'Union dans le domaine de la santé. La Bosnie-Herzégovine participe également au programme **INTERREG**.

B. CRITERES D'ADHESION

1. CRITERES POLITIQUES

La présente appréciation repose sur les critères de Copenhague liés à la stabilité des institutions, qui garantit la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, ainsi que le respect et la protection des minorités, et sur les conditions du processus de stabilisation et d'association.

La guerre qui a ravagé la Bosnie-Herzégovine de 1992 à 1995 a causé de lourdes pertes matérielles et humaines, à la suite desquelles le pays a dû se relever. Le pays a depuis reconstruit ses institutions et ses infrastructures économiques et s'est préparé à suivre la voie

⁵ Les programmes Phare, OBNOVA et CARDS étaient des instruments financiers destinés à soutenir la transition vers la démocratie et l'économie de marché en Europe centrale et orientale et dans les Balkans occidentaux.

⁶ <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180817-revised-indicative-strategy-paper-2014-2020-for-bosnia-and-herzegovina.pdf>

de l'adhésion à l'UE. La Bosnie-Herzégovine est déterminée à atteindre son objectif d'adhésion à l'Union européenne, comme de nombreuses décisions de la présidence l'ont réaffirmé, et elle a concentré de plus en plus ses efforts législatifs sur l'adoption de réformes en vue de son adhésion à l'UE.

Comme l'établit sa **Constitution**, qui fait partie intégrante (annexe IV) de l'accord-cadre général pour la paix de Dayton/Paris de 1995, la Bosnie-Herzégovine est une démocratie parlementaire dans laquelle les pouvoirs exécutifs sont exercés par la présidence et le Conseil des ministres, et les pouvoirs législatifs par l'Assemblée parlementaire. La Constitution garantit les principes fondamentaux d'un État démocratique, notamment l'État de droit, des élections libres et la protection des droits de l'homme.

La Constitution établit la structure interne du pays, à savoir un État composé de deux entités, la Fédération de Bosnie-Herzégovine (elle-même constituée de 10 cantons) et la *Republika Srpska*, ainsi que du district de Brčko. Le préambule de la Constitution dispose que «les Bosniaques, les Croates et les Serbes, en tant que peuples constitutifs (avec d'autres) et citoyens de Bosnie-Herzégovine», déterminent la Constitution. Le pays est confronté à plusieurs problèmes structurels découlant de sa structure institutionnelle complexe, associée à des procédures liées à l'appartenance ethnique qui nuisent à son fonctionnement.

Les compétences au niveau de l'État sont énumérées dans la Constitution, qui attribue tous les autres pouvoirs aux entités. Les compétences au niveau de l'État comprennent également les pouvoirs qui ont été progressivement attribués à l'État ou assumés par celui-ci sur la base d'accords de transfert, de pouvoirs implicites et des annexes des accords de paix, comme le prévoit la Constitution et le confirme la Cour constitutionnelle. Les conflits fréquents sur la répartition des compétences entre l'État et les entités nuisent à leur exercice effectif et, partant, à l'alignement de la législation sur l'acquis et à sa mise en œuvre dans un grand nombre de chapitres. Afin d'éviter ces conflits systématiques et d'assurer la mise en œuvre effective de l'acquis, la Bosnie-Herzégovine doit garantir la sécurité juridique en ce qui concerne la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir. Il n'existe pas de procédure permettant à l'État d'empêcher d'autres niveaux de pouvoir de commettre des infractions au droit de l'Union dont la Bosnie-Herzégovine serait tenue pour responsable dans son ensemble ni de remédier à ces infractions.

La Constitution contient des dispositions fondées sur l'appartenance ethnique et sur la résidence qui ne sont pas conformes à la Convention européenne des droits de l'homme. Il s'agit de la nomination du chef d'État et des organes exécutifs et législatifs ainsi que de leur composition et de leurs procédures décisionnelles dans la mesure où certains droits électoraux sont réservés aux citoyens membres des «peuples constitutifs» (les Bosniaques, les Croates et les Serbes). Des réformes progressives importantes sont donc nécessaires pour garantir que tous les citoyens puissent exercer effectivement leurs droits politiques, conformément à la jurisprudence *Sejdić-Finci* de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

La composition et la prise de décision de plusieurs organes administratifs sont fondées sur des critères ethniques, ce qui risque de porter atteinte à la mise en œuvre de l'acquis de l'UE. Les droits de veto fondés sur l'appartenance ethnique pourraient également avoir une influence sur les travaux du Parlement et des assemblées législatives des entités.

La Cour constitutionnelle est l'interprète de la Constitution et statue en dernier ressort sur les conflits de compétence entre les différents niveaux de gouvernement. Elle compte trois juges internationaux sur neuf. Plusieurs de ses décisions ne sont toujours pas appliquées. Le professionnalisme et l'indépendance des juges de la Cour constitutionnelle doivent être

renforcés, en commençant par l'amélioration de leurs critères d'éligibilité et des procédures de nomination. La question des juges internationaux au sein de la Cour constitutionnelle doit être examinée. La Cour constitutionnelle doit être en mesure de jouer un rôle proactif et indépendant pour régler les conflits de compétence. Sa légitimité doit être reconnue par toutes les autorités, afin de garantir le respect durable de ses décisions.

L'annexe X de l'accord de paix de Dayton a institué le Bureau du Haut Représentant international (BHR) comme étant l'autorité qui détient en dernier ressort le pouvoir d'interpréter les aspects civils de la mise en œuvre de l'accord de paix. Le BHR a entre-temps été doté de pouvoirs étendus pour arrêter des textes législatifs et pour licencier des fonctionnaires (connus sous le nom de «pouvoirs de Bonn») qui ont été utilisés la dernière fois en 2011. Une surveillance internationale d'une telle portée est en principe incompatible avec la souveraineté de la Bosnie-Herzégovine et donc avec l'adhésion à l'UE. Une procédure de fermeture du BHR est en cours depuis 2008. Son issue dépend de plusieurs conditions.

Le **Parlement** et les autres assemblées législatives adoptent les textes de loi et exercent un contrôle démocratique et le contrôle de l'exécutif. Le droit de se présenter à la Chambre des peuples est limité sur la base de l'origine ethnique et de la résidence, ce qui n'est pas conforme aux normes européennes. Les véto exercés dans «l'intérêt vital du pays» et le vote des entités ont également une incidence sur le bon fonctionnement des parlements, et risquent de retarder l'adoption de la législation. Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe ont formulé des recommandations visant à améliorer le cadre électoral et à garantir que les élections se déroulent conformément aux normes européennes, y compris en ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques. Pour ce qui est des élections locales, faute de cadre juridique, les citoyens de Mostar n'ont pas pu élire de conseil municipal, et cette situation dure depuis 2008.

Les assemblées législatives au niveau de l'État et des entités ont tendance à avoir recours aux procédures d'urgence pour adopter la législation relative à l'acquis, ce qui porte préjudice à la qualité de l'alignement législatif. Il est fréquent que la législation proposée ne fasse pas l'objet d'analyses d'impact exhaustives, et le contrôle législatif des pouvoirs exécutifs, y compris le suivi de la mise en œuvre de la législation, doit être intensifié. La coopération entre les assemblées législatives ainsi que leurs capacités à évaluer la législation par rapport à l'acquis de l'UE sont faibles et devraient également être considérablement renforcées, si nécessaire grâce à la mise en commun des ressources à l'échelle nationale.

La Bosnie-Herzégovine dispose d'un système complexe de **pouvoir exécutif**, qui fonctionne globalement bien. La complexité de ses institutions entraîne des problèmes importants liés à la coordination et à l'harmonisation des positions stratégiques du pays, notamment en ce qui concerne l'alignement sur l'acquis de l'UE et la mise en œuvre de la législation découlant de cet acquis. Avec 14 pouvoirs exécutifs dans tout le pays qui exercent des compétences pertinentes pour la mise en œuvre de l'acquis de l'UE, il est nécessaire que la Bosnie-Herzégovine déploie des efforts considérables et renforce sensiblement les capacités du pays à tous les niveaux ou bien mette en commun les ressources et les capacités afin de satisfaire aux obligations découlant de l'adhésion à l'UE. Cela concerne notamment le niveau cantonal où les capacités à satisfaire aux obligations liées à l'adhésion à l'UE sont insuffisantes. Les gouvernements ont adopté des mesures pour assurer la coordination des questions d'intégration à l'UE, notamment en mettant en place un mécanisme de coordination sur les questions liées à l'UE, qui n'est pas encore pleinement opérationnel. Les capacités des

gouvernements en matière de planification et de coordination des politiques à tous les niveaux de pouvoir restent insuffisantes.

De sérieux efforts doivent être déployés pour assurer l'alignement de la législation sur les principes de la **réforme de l'administration publique** (RAP) ainsi que sa mise en œuvre effective. Les autorités à tous les niveaux doivent garantir un soutien politique à la structure de coordination pour la réforme de l'administration publique et allouer des ressources financières suffisantes pour promouvoir cette réforme. Afin de garantir une fonction publique professionnelle, la législation devrait être mise en conformité avec le principe du mérite en matière de recrutement, de promotion et de licenciement; sa mise en œuvre pratique ne devrait faire l'objet d'aucune ingérence politique. Le cadre et la méthodologie réglementaires en matière d'élaboration, de suivi et de budgétisation des politiques centrales et sectorielles à tous les niveaux ne sont pas harmonisés; cette harmonisation est nécessaire pour garantir une approche efficace à l'échelle du pays en matière d'élaboration de politiques. La législation et les procédures ne sont pas harmonisées et les systèmes de signature électronique dans tout le pays ne sont pas encore interopérables; cette harmonisation et cette interopérabilité sont nécessaires pour garantir une prestation efficace des services.

Des réformes importantes ont été mises en œuvre au fil du temps dans le domaine **judiciaire**, notamment avec la création de la Cour de Bosnie-Herzégovine et d'un organe unique d'autorégulation du pouvoir judiciaire, le Conseil supérieur de la magistrature et du ministère public. Le pouvoir judiciaire est organisé en quatre systèmes, chacun disposant de sa propre sphère de compétences et de ses propres structures institutionnelles internes. Le cadre constitutionnel et législatif est incomplet et ne garantit pas suffisamment l'indépendance, l'autonomie, la responsabilité et l'efficacité de l'appareil judiciaire. Afin de renforcer les garanties en matière d'indépendance de la justice et d'autonomie des procureurs, y compris contre toute forme de politisation et de pression, le Conseil supérieur de la magistrature et du ministère public et le système judiciaire au niveau de l'État devraient être dotés d'un statut constitutionnel explicite.

La loi sur le Conseil supérieur de la magistrature et du ministère public devrait être révisée afin de mieux réglementer les procédures de nomination, d'évaluation et les procédures disciplinaires des membres du pouvoir judiciaire et de prévoir des voies de recours appropriées contre les décisions finales du Conseil supérieur de la magistrature et du ministère public. Une loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine devrait être adoptée afin de prévenir les conflits de compétence et d'assurer la sécurité juridique requise en matière pénale.

La Bosnie-Herzégovine n'a pas de juridiction suprême au niveau de l'État. La cohérence de la jurisprudence entre les ordres juridiques du pays est encouragée par des comités d'harmonisation volontaire parmi les plus hautes instances judiciaires. Enfin, la Bosnie-Herzégovine doit mettre en place un organe judiciaire pour assurer l'interprétation cohérente du droit et l'harmonisation de la jurisprudence, tout en garantissant pleinement le principe d'indépendance de tous les juges.

Le manque d'harmonisation de la législation dans le pays et le faible niveau de coopération et de coordination institutionnelles nuisent à la **lutte contre la corruption et la criminalité organisée**. La corruption est répandue et tous les niveaux de pouvoir présentent des signes de détournement politique ayant une incidence directe sur la vie quotidienne des citoyens, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'emploi et des marchés publics. Le cadre d'action, institutionnel et juridique visant à prévenir la corruption est fragmenté et présente des lacunes importantes. Les services répressifs sont fragmentés et vulnérables aux ingérences politiques indues. Les procureurs ne sont pas suffisamment proactifs. Les enquêtes

financières et les saisies d'actifs sont largement inefficaces. La lutte contre le blanchiment de capitaux doit être intensifiée. Les condamnations définitives dans les affaires de corruption à haut niveau sont très rares et les sanctions ne sont pas suffisamment dissuasives. La prévention de l'extrémisme violent et les politiques et mesures de lutte contre le terrorisme doivent être renforcées. La coordination des mesures en matière de migration entre les institutions compétentes à tous les niveaux de pouvoir est médiocre. Les personnes cherchant à obtenir une protection internationale ne peuvent pas accéder effectivement aux procédures d'asile.

La Bosnie-Herzégovine doit notamment adopter et mettre en œuvre une législation sur les conflits d'intérêts et la protection des lanceurs d'alerte, assurer le bon fonctionnement et la coordination efficace des organismes de lutte contre la corruption, aligner la législation et renforcer les capacités en matière de marchés publics, garantir une coopération efficace entre les instances chargées de faire respecter la loi et avec les parquets, progresser dans l'obtention de résultats probants en matière d'enquêtes proactives, de mises en accusation, de poursuites et de condamnations définitives dans les affaires de criminalité organisée et de corruption, y compris à haut niveau, ainsi que dépolitiser et restructurer les entreprises publiques et garantir la transparence des processus de privatisation.

La législation relative aux **droits fondamentaux** et les institutions actives dans ce domaine sont largement en place; la législation devrait être pleinement mise en œuvre et les institutions devraient être pleinement opérationnelles et des améliorations notables devraient être apportées en ce qui concerne ces deux aspects, notamment grâce à l'harmonisation de la législation dans tout le pays et à sa mise en conformité avec les normes européennes, au renforcement des capacités administratives et à la mise à disposition des ressources appropriées pour assurer l'application effective des droits fondamentaux. Aucune stratégie n'a été mise en place à l'échelle nationale en matière de droits de l'homme et de lutte contre la discrimination. L'égalité de tous les citoyens n'est pas garantie. Les législations relatives à la non-discrimination et à l'égalité entre les femmes et les hommes sont en vigueur mais ne sont pas suffisamment appliquées, y compris en ce qui concerne les violences à caractère sexiste. La Constitution de l'entité de la Republika Srpska prévoit une disposition sur la peine de mort, en violation des normes européennes, et le pays n'a pas désigné de mécanisme national de prévention contre la torture et les mauvais traitements. Les violences, les menaces et les pressions politiques dont les journalistes sont victimes sont préoccupantes; la protection des journalistes contre les menaces et les agressions dont ils sont la cible, les enquêtes de suivi et le suivi judiciaire en la matière sont insuffisants. Les radiodiffuseurs publics sont soumis à des pressions politiques; leur viabilité financière est précaire. Un environnement favorable à la société civile n'a pas encore été pleinement mis en place, notamment en ce qui concerne la liberté de réunion et d'association. Les autorités doivent instaurer une coopération et des consultations régulières avec les organisations de la société civile. La protection et l'inclusion des groupes vulnérables ne sont pas encore suffisantes, en particulier pour les personnes handicapées, les enfants, les personnes LGBTI⁷, les membres de la communauté rom, les détenus, les migrants et les demandeurs d'asile. Il est également nécessaire d'assurer l'accès de tous à un enseignement inclusif et de qualité pour mettre fin à la pratique de «deux écoles sous un même toit» et pour exécuter les décisions de justice qui s'y rapportent.

L'environnement politique n'est pas encore propice à la **réconciliation** et ne permet pas de surmonter les problèmes hérités du passé. Les faits établis concernant les événements

⁷ Personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexués.

survenus pendant la guerre sont souvent contestés par les dirigeants politiques de haut niveau, qui mettent en doute l'indépendance et l'impartialité des tribunaux internationaux. Tous les acteurs de Bosnie-Herzégovine doivent démontrer qu'ils coopèrent pleinement avec les tribunaux internationaux en reconnaissant et en respectant leurs décisions. Le révisionnisme et la négation du génocide sont contraires aux valeurs européennes les plus fondamentales.

L'arriéré judiciaire concernant le traitement des crimes de guerre n'a pas encore été résorbé et une stratégie nationale révisée pour la poursuite des crimes de guerre doit être adoptée. La Bosnie-Herzégovine doit améliorer considérablement le système de recours pour les victimes civiles de la guerre. Environ 8 000 personnes sont toujours portées disparues et le pays doit assumer l'entière responsabilité d'élucider leur sort. La Bosnie-Herzégovine doit prévoir des solutions d'hébergement et des mesures d'intégration durables pour les quelque 100 000 réfugiés et personnes déplacées à l'intérieur du pays à la suite du conflit qui a fait rage dans les années 1990, afin de finaliser le processus de retour et de permettre la clôture de l'annexe VII de l'accord de paix de Dayton. La Bosnie-Herzégovine participe au programme régional de logement en vue d'offrir des solutions de logement durables à près de 74 000 réfugiés et personnes déplacées.

La Bosnie-Herzégovine respecte globalement le **processus de stabilisation et d'association**, notamment en jouant un rôle actif dans les initiatives de coopération régionale et en s'efforçant généralement d'entretenir des relations de bon voisinage. Les relations bilatérales avec les autres pays concernés par l'élargissement sont bonnes dans l'ensemble. Dans le même temps, la Bosnie-Herzégovine ne reconnaît pas le Kosovo et maintient un régime strict en matière de visas, selon lequel seuls des visas individuels de courte durée sont délivrés aux citoyens du Kosovo qui ont une invitation d'une mission diplomatique étrangère ou d'une organisation internationale accréditée en Bosnie-Herzégovine, ou pour des raisons humanitaires. Une modification visant à normaliser la procédure de demande de visa pour tous les citoyens du Kosovo est en cours. En outre, le pays applique toujours un accord bilatéral d'immunité conclu avec les États-Unis d'Amérique, soustrayant les citoyens américains à la compétence de la Cour pénale internationale. Ce faisant, la Bosnie-Herzégovine ne respecte pas les positions communes de l'UE sur l'intégrité du statut de Rome ni le principe directeur connexe de l'UE sur les accords bilatéraux d'immunité. Il convient que le pays aligne sa position sur celle de l'UE.

2. CRITERES ECONOMIQUES

La présente appréciation repose sur les critères de Copenhague liés à l'existence d'une **économie de marché viable**, ainsi qu'à la capacité de faire face à la **pression concurrentielle** et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. La Bosnie-Herzégovine en est encore à la phase initiale de mise en place d'une économie de marché viable et commence à devenir compétitive au sein du marché commun.

Un degré élevé de politisation et un manque de coopération entre les principales parties prenantes constituent un frein à la gouvernance économique, ce qui entraîne des blocages politiques fréquents et des retards importants dans le processus de prise de décision. À cet égard, le rôle de coordination à haut niveau du conseil budgétaire devrait être renforcé. En outre, la gouvernance économique privilégie le maintien du statu quo, ce qui ralentit encore

* Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

l'élaboration et la mise en œuvre des réformes structurelles attendues depuis longtemps. En conséquence, le rôle de l'État est toujours disproportionné, dans la mesure où l'État absorbe des ressources considérables pour financer les emplois du vaste secteur public, des entreprises publiques peu performantes et un système de sécurité sociale inefficace. Les blocages politiques fréquents et la faible prévisibilité qui en découle pour les investisseurs ont une incidence négative sur l'environnement des entreprises. Cette situation est encore aggravée par la faiblesse de l'État de droit, l'importante lourdeur administrative, la corruption et la longueur et la complexité des procédures administratives, ce qui résulte en partie du degré élevé de fragmentation du marché intérieur du pays. Compte tenu de l'environnement médiocre dans lequel évoluent les entreprises et des lacunes du système éducatif du pays, le chômage structurel atteint un niveau alarmant, en particulier chez les jeunes et les groupes vulnérables. En outre, l'économie informelle reste importante, créant une concurrence déloyale et entraînant une charge fiscale plus lourde que nécessaire.

La qualité de l'enseignement est insuffisante. Les dépenses consacrées à la recherche et au développement sont faibles. La qualité du capital physique du pays souffre d'un sous-investissement chronique et d'une mise en œuvre inefficace. Les infrastructures de transport et d'énergie ne sont pas suffisamment développées. L'ajustement structurel progresse lentement, reflétant en partie les difficultés et la complexité de la création et du maintien de nouvelles entreprises dans une économie extrêmement fragmentée et politisée, malgré une certaine diversification récente au niveau de la structure commerciale régionale du pays.

Le «programme de réformes» de mesures socio-économiques ainsi que les réformes de l'administration publique et de l'État de droit que la Bosnie-Herzégovine a mis en œuvre depuis 2015 ont notamment permis de créer un marché du travail plus flexible et de mieux aligner les réglementations du secteur financier sur les normes internationales. Grâce à une croissance économique plus forte et à l'efficacité du recouvrement fiscal, les finances publiques du pays sont largement équilibrées, ce qui constituerait une excellente occasion d'investir dans les infrastructures du pays, longtemps négligées, ou de commencer à alléger la charge fiscale élevée sur le travail en faveur de nouveaux emplois. Depuis 2015, l'économie a enregistré une croissance de 3 %, qui pourrait atteindre, avec une politique économique favorable, 4 % au cours des prochaines années. Néanmoins, la croissance économique du pays reste plus limitée que ce qu'elle pourrait être et l'impact des améliorations macroéconomiques n'a pas encore été ressenti par la majorité de la population. L'un des défis les plus urgents à relever est l'émigration des jeunes et de la population en âge de travailler.

Les orientations stratégiques établies d'un commun accord dans le cadre du processus du programme de réforme économique visent à renforcer la stabilité macrobudgétaire et à surmonter les obstacles structurels à la croissance. Toutefois, essentiellement à cause d'une coopération insuffisante entre les principaux ministères et organismes à différents niveaux du pays, le programme mis au point par la Bosnie-Herzégovine est de mauvaise qualité et la mise en œuvre des orientations stratégiques adoptées conjointement, lesquelles constituent une pièce maîtresse du processus, est très limitée. Après l'expiration du «programme de réformes» 2015-2018, une nouvelle série de réformes socio-économiques doit être approuvée et mise en œuvre par les autorités à tous les niveaux du pays, dans le plein respect des orientations stratégiques définies dans les conclusions conjointes du dialogue économique et financier sur la base du programme de réforme économique de la Bosnie-Herzégovine.

3. APTITUDE A ASSUMER LES OBLIGATIONS DECOULANT DE L'ADHESION

L'aptitude de la Bosnie-Herzégovine à assumer les obligations découlant de l'adhésion a été évaluée sur la base des indicateurs suivants:

- les obligations prévues dans l'accord de stabilisation et d'association,
- le niveau de progrès accomplis dans l'adoption, la mise en œuvre et le respect de l'acquis de l'UE.

Dans l'ensemble, des premiers résultats ont été obtenus par la Bosnie-Herzégovine en ce qui concerne les obligations qui lui incombent en vertu de l'accord de stabilisation et d'association. Dans le même temps, le pays n'a pas rempli un certain nombre d'obligations au titre de l'accord et doit s'en acquitter en priorité. Il s'agit notamment du bon fonctionnement de la commission parlementaire de stabilisation et d'association.

La Bosnie-Herzégovine ne dispose pas de programme national d'adoption de l'acquis de l'UE. Le programme est une obligation légale au titre de l'ASA et est essentiel à la planification et à la rationalisation du processus de rapprochement de la législation avec celle de l'UE dans tout le pays. La capacité administrative est faible et est caractérisée par un manque de structures de coordination efficaces pour gérer les 14 gouvernements du pays. En conséquence, la Bosnie-Herzégovine est confrontée à des difficultés majeures pour mettre en œuvre et faire appliquer la législation découlant de ses objectifs en matière d'intégration à l'UE. Des efforts considérables et soutenus sont nécessaires pour que le pays puisse assumer les obligations découlant de l'adhésion à l'UE.

Certains organes administratifs chargés de la mise en œuvre de l'acquis de l'UE, tels que le Conseil de la concurrence et le Conseil pour les aides d'État, fonctionnent sur la base de procédures de prises de décisions fondées sur l'appartenance ethnique, selon lesquelles au moins un représentant de chaque peuple constitutif doit soutenir une décision pour qu'elle soit valable, ce qui n'est compatible ni avec l'ASA ni avec les obligations découlant de l'adhésion à l'UE.

Il convient d'accorder une attention particulière aux domaines ci-après où la Bosnie-Herzégovine en est à la **phase initiale** de préparation, et des efforts considérables doivent être déployés dans ces domaines:

- libre circulation des marchandises
- droit d'établissement et libre prestation de services
- société de l'information et médias
- agriculture et développement rural
- pêche
- politique des transports
- énergie
- politique économique et monétaire
- statistiques
- politique sociale et emploi
- politique des entreprises et politique industrielle
- politique régionale et coordination des instruments structurels
- éducation et culture
- protection des consommateurs et de la santé
- contrôle financier

Des efforts importants sont également nécessaires dans les domaines où la Bosnie-Herzégovine a atteint **un certain degré de préparation**:

- libre circulation des travailleurs

- marchés publics
- droit des sociétés
- politique de concurrence
- services financiers
- sécurité alimentaire, politique vétérinaire et phytosanitaire
- fiscalité
- réseaux transeuropéens
- appareil judiciaire et droits fondamentaux
- justice, liberté et sécurité
- science et recherche
- environnement et changement climatique
- union douanière
- relations extérieures
- politique étrangère, de sécurité et de défense
- dispositions financières et budgétaires

La Bosnie-Herzégovine devrait poursuivre ses efforts dans les domaines où le pays est **modérément préparé**:

- libre circulation des capitaux
- droit de propriété intellectuelle

Il n'y a aucun domaine d'action dans lequel la Bosnie-Herzégovine est **bien préparée** ou est **bien avancée** en ce qui concerne sa capacité à assumer les obligations découlant de l'adhésion à l'UE.

Dans l'ensemble, des ajustements considérables du cadre juridique et institutionnel ainsi que des capacités administratives et de mise en œuvre sont nécessaires dans tous les domaines d'action afin d'aligner la législation sur l'acquis de l'UE et d'assurer sa mise en œuvre effective.

C. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La Bosnie-Herzégovine ne remplit pas encore suffisamment les critères relatifs à la stabilité des institutions garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, fixés par le Conseil européen de Copenhague en 1993. À cet égard, le pays doit déployer des efforts considérables pour remplir suffisamment ces critères en renforçant ses institutions afin de garantir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme, ainsi que le respect et la protection des minorités. La Bosnie-Herzégovine doit aligner son cadre constitutionnel sur les normes européennes et garantir le bon fonctionnement de ses institutions afin de pouvoir s'acquitter des obligations prévues au niveau de l'UE. Bien qu'une structure étatique décentralisée soit compatible avec l'adhésion à l'UE, la Bosnie-Herzégovine devra réformer ses institutions pour être en mesure de participer efficacement au processus décisionnel de l'UE et pour mettre en œuvre et faire appliquer pleinement l'acquis.

La Bosnie-Herzégovine doit améliorer son cadre électoral et le fonctionnement du pouvoir judiciaire. Elle devrait également renforcer la prévention et la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, notamment la lutte contre le blanchiment de capitaux et le terrorisme, et garantir le bon fonctionnement du système de gestion des frontières et des régimes de migration et d'asile. Elle doit renforcer la protection des droits fondamentaux de tous les citoyens, notamment en garantissant un environnement favorable à la société civile et à la

réconciliation, ainsi que la protection et l'inclusion des groupes vulnérables. Elle doit également mener à bien des mesures essentielles pour une réforme de l'administration publique.

En ce qui concerne les critères économiques, la Bosnie-Herzégovine a atteint un certain degré de stabilité macroéconomique. Toutefois, pour devenir progressivement une économie de marché viable, qui est un critère fixé par le Conseil européen de Copenhague de 1993, la Bosnie-Herzégovine doit accorder une attention particulière à l'accélération de ses procédures de prise de décision et à l'amélioration de l'environnement des entreprises ainsi qu'à l'efficacité et à la transparence du secteur public, en particulier des entreprises publiques. Le pays devrait remédier aux obstacles au bon fonctionnement des mécanismes de marché, tels que la fragilité de l'État de droit, l'importante lourdeur administrative, la corruption, la longueur et la complexité excessive des procédures administratives et le degré élevé de fragmentation du marché intérieur du pays. Afin de lui permettre de faire face à moyen terme à la pression concurrentielle et aux forces du marché au sein de l'Union, la Bosnie-Herzégovine doit accorder une attention particulière à la qualité médiocre de l'enseignement et à son orientation insuffisante vers les besoins du marché du travail, à la qualité du capital physique, comme le développement insuffisant des infrastructures de transport et d'énergie et la lenteur de l'ajustement de la structure économique du pays.

Les résultats obtenus par la Bosnie-Herzégovine dans la mise en œuvre des obligations qui lui incombent en vertu de l'accord de stabilisation et d'association doivent être améliorés, notamment en ce qui concerne l'établissement de la dimension parlementaire de l'accord et l'adoption d'un plan national d'adoption de l'acquis de l'UE.

Globalement, la Bosnie-Herzégovine en est à la phase initiale quant au degré de préparation en vue d'assumer les obligations découlant de l'adhésion à l'UE et doit considérablement renforcer la procédure d'alignement sur l'acquis de l'UE et mettre en œuvre et faire appliquer la législation en la matière. Il convient d'accorder une attention particulière aux domaines de la libre circulation des marchandises, du droit d'établissement et de la libre prestation de services, de la société de l'information et des médias, de l'agriculture et du développement rural, de la pêche, de la politique des transports, de l'énergie, de la politique économique et monétaire, des statistiques, de la politique sociale et de l'emploi, de la politique des entreprises et de la politique industrielle, de la politique régionale et de la coordination des instruments structurels, de l'éducation et de la culture, de la protection des consommateurs et de la santé, ainsi que du contrôle financier.

L'adhésion de la Bosnie-Herzégovine n'aurait dans l'ensemble qu'une incidence limitée sur les politiques de l'Union européenne et n'influerait pas sur la capacité de cette dernière de maintenir et d'approfondir son propre développement. Dans le même temps, les problèmes de fonctionnement recensés au sein de la Bosnie-Herzégovine, notamment au niveau du processus décisionnel interne, ainsi que l'incertitude et les chevauchements entre les différents niveaux de pouvoir du pays concernant un certain nombre de compétences pourraient avoir une incidence négative sur le processus décisionnel au niveau de l'UE, en particulier pour les questions exigeant l'unanimité entre les États membres de l'UE. La Bosnie-Herzégovine devrait donc s'engager dans un processus visant à résoudre les problèmes de fonctionnement afin de satisfaire aux critères d'adhésion à l'UE et de s'acquitter des obligations qui en découlent.

La Commission estime que les négociations en vue de l'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'Union européenne devraient débiter dès que le pays aura atteint le niveau nécessaire de conformité aux critères d'adhésion et, en particulier, aux critères politiques de Copenhague

qui lui imposent d'avoir des institutions stables garantissant notamment la démocratie et la primauté du droit. La Bosnie-Herzégovine devra améliorer fondamentalement son cadre législatif et institutionnel pour s'assurer qu'elle respecte les priorités essentielles suivantes:

Démocratie/Fonctionnement

1. Veiller à ce que les élections se déroulent conformément aux normes européennes, en mettant en œuvre les recommandations du BIDDH de l'OSCE et les recommandations pertinentes de la Commission de Venise, en garantissant la transparence du financement des partis politiques et en organisant des élections municipales à Mostar.
2. Garantir l'obtention de 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.
3. Assurer le bon fonctionnement de la commission parlementaire de stabilisation et d'association.
4. Améliorer fondamentalement le cadre institutionnel, y compris au niveau constitutionnel, afin:
 - a) de garantir la sécurité juridique en ce qui concerne la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir;
 - b) d'introduire une clause de substitution pour permettre à l'État lors de l'adhésion d'exercer temporairement des compétences d'autres niveaux de pouvoir pour prévenir les infractions au droit de l'Union et y remédier;
 - c) de garantir l'indépendance de la justice, y compris de son institution d'autorégulation (Conseil supérieur de la magistrature et du ministère public);
 - d) de réformer la Cour constitutionnelle, notamment en examinant la question des juges internationaux, et d'assurer l'exécution de ses décisions;
 - e) de garantir la sécurité juridique, notamment en établissant un organe judiciaire chargé d'assurer l'interprétation cohérente du droit dans toute la Bosnie-Herzégovine;
 - f) de garantir l'égalité et la non-discrimination des citoyens, notamment en tenant compte de la jurisprudence *Sejdić-Finci* de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH);
 - g) de faire en sorte que tous les organismes administratifs chargés de la mise en œuvre de l'acquis ne reposent que sur le professionnalisme et d'éliminer les droits de veto dans leur processus décisionnel, conformément à l'acquis.
5. Adopter des mesures concrètes pour promouvoir un environnement favorable à la réconciliation afin de surmonter les problèmes hérités de la guerre.

État de droit

6. Améliorer le fonctionnement du pouvoir judiciaire en adoptant une nouvelle législation sur le Conseil supérieur de la magistrature et du ministère public ainsi que des tribunaux de Bosnie-Herzégovine conformément aux normes européennes.
7. Renforcer la prévention et la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, en particulier le blanchiment de capitaux et le terrorisme, notamment:
 - a) en adoptant et en mettant en œuvre une législation sur les conflits d'intérêts et la protection des lanceurs d'alerte;

- b) en garantissant le bon fonctionnement et la coordination efficace des organismes de lutte contre la corruption;
 - c) en alignant la législation et en renforçant les capacités en matière de marchés publics;
 - d) en garantissant une coopération efficace entre les instances chargées de faire respecter la loi et avec les parquets;
 - e) en progressant dans l'obtention de résultats probants en matière d'enquêtes proactives, de mises en accusation, de poursuites et de condamnations définitives dans les affaires de criminalité organisée et de corruption, y compris à haut niveau;
 - f) en dépolitisant et en restructurant les entreprises publiques et en garantissant la transparence des processus de privatisation.
8. Garantir une coordination efficace, à tous les niveaux, de la capacité de gestion des frontières et de gestion des migrations, et garantir le fonctionnement du régime d'asile.

Droits fondamentaux

- 9. Renforcer la protection des droits de tous les citoyens, notamment en garantissant la mise en œuvre de la législation sur la non-discrimination et l'égalité entre les femmes et les hommes.
- 10. Garantir le droit à la vie et l'interdiction de la torture, notamment a) en abolissant la référence à la peine de mort dans la Constitution de l'entité de la *Republika Srpska* et b) en désignant un mécanisme national de prévention de la torture et des mauvais traitements.
- 11. Garantir un environnement favorable à la société civile, notamment en veillant au respect des normes européennes sur la liberté d'association et la liberté de réunion.
- 12. Garantir la liberté d'expression et des médias ainsi que la protection des journalistes, notamment a) en garantissant le suivi judiciaire approprié des affaires concernant des menaces et des violences exercées contre des journalistes et des professionnels des médias, et b) en garantissant la viabilité financière du système de radiodiffusion publique.
- 13. Améliorer la protection et l'inclusion des groupes vulnérables, en particulier des personnes handicapées, des enfants, des personnes LGBTI, des membres de la communauté rom, des détenus, des migrants et des demandeurs d'asile, ainsi que des personnes déplacées et des réfugiés conformément à l'objectif de clôture de l'annexe VII de l'accord de paix de Dayton.

Réforme de l'administration publique

- 14. Mener à bien des mesures essentielles pour une réforme de l'administration publique, en vue d'améliorer le fonctionnement général de l'administration publique en garantissant le professionnalisme et la dépolitisation de la fonction publique ainsi qu'une approche nationale coordonnée en matière d'élaboration de politiques.

La Commission encourage la Bosnie-Herzégovine, à tous les niveaux de gouvernement, à adopter et à mettre en œuvre des mesures de réforme socio-économique, conformément aux orientations stratégiques du PRE.

La Commission encourage également la Bosnie-Herzégovine à continuer de participer à la coopération régionale et de renforcer les relations bilatérales avec les pays voisins, notamment en concluant des accords frontaliers et en s'efforçant de parvenir à une réconciliation durable dans les Balkans occidentaux.

La Commission recommande au Conseil d'examiner le présent avis et le suivi des priorités essentielles ci-dessus après la formation des gouvernements en Bosnie-Herzégovine.

La Commission suivra les progrès accomplis par la Bosnie-Herzégovine dans le cadre institutionnel de l'accord de stabilisation et d'association et continuera à soutenir financièrement le pays au titre de l'instrument d'aide de préadhésion.

La Commission présentera un rapport sur la Bosnie-Herzégovine dans le cadre du paquet «élargissement» 2020, dans lequel elle examinera la mise en œuvre des priorités essentielles ci-dessus au regard des prochaines étapes du pays sur la voie de son adhésion à l'UE.